

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUS – RAJA TURVALLISUUTENA VAI
TURVALLISUUS RAJANA?**

Diplomityö

Majuri
Janne Kurvinen

Yleisupseerikurssi 55
Rajavartiolinja

Elokuu 2011

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja	
Yleisupseerikurssi 55	Rajavartiolinja	
Tekijä		
Majuri Janne Kurvinen		
Tutkielman nimi		
EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUS – RAJA TURVALLISUUTENA VAI TURVALLISUUS RAJANA?		
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka	
Strategia	Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto	
Aika Elokuu 2011	Tekstisivuja 95	Liitesivuja 5
TIIVISTELMÄ		
<p>Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön synonyyminä käytetään hyvin usein käsitettä <i>rajaturvallisuus</i>. Tämä käsite on uusi EU-politiikoissa ja siitä on tehty suhteellisen vähän tutkimusta kansainvälisten suhteiden alalla. Rajaturvallisuuskäsitteen määritelmä johdetaan lähes aina erilaisten kansallisten tai kansainvälisten normien sisällön kautta. Näin tehtäessä on kuitenkin vaara, että rajaturvallisuutta tarkastellaan käsitteenä aivan liian suppeasti.</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen näkökulma sijoittuu kansainvälisen suhteiden alalla kriittiseen turvallisuustutkimukseen. Kriittinen turvallisuustutkimus kyseenalaistaa erityisesti kylmän sodan aikaisen, perinteisen turvallisuusajattelun. Toisin kuin perinteisessä turvallisuusajattelussa, kriittisessä turvallisuusajattelussa turvallisuuden kohde on pikemminkin yksilö kuin valtio. EU:n rajaturvallisuuteen liittyvien erilaisten uhkien muodostumisen tarkasteluun tutkimuksessa käytetään niin sanotun Kööpenhaminan koulukunnan määrittelemää laajaa turvallisuuskäsitettä ja turvallistamisteoriaa. Sekä kriittiselle turvallisuustutkimukselle että Kööpenhaminan koulukunnalle on luonteenomaista konstruktivistinen näkökulma.</p> <p>Päätutkimuskysymys on <i>millaista turvallisuutta Euroopan unionin rajaturvallisuus on</i>. Tutkimuksessa on erityisesti kiinnostuttu Euroopan unionin rajaturvallisuudesta käsitteenä ja poliittisena ilmiönä. Käsitettä ja ilmiötä analysoidaan rajaturvallisuuden piiriin sijoitettujen uhkien, näiden luonteiden ja niihin liittyvien diskurssien kautta.</p> <p>Päätutkimusaineistona on käytetty soveltuvin osin seuraavia EU:n asiakirjoja: Tampereen ohjelma (1999), Euroopan unionin turvallisuusstrategia (2003), Haagin ohjelma (2004), Tuk-</p>		

holman ohjelma (2009) ja Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia (2010).

Tutkimuksessa päädyttiin johtopäätökseen, että EU:n rajaturvallisuus muodostuu usean aladiskurssin synteisinä. Sisäisen turvallisuuden ulottuvuuteen kuuluvat EU:n rajaturvallisuuden aladiskurssit tunnistettiin tutkimuksessa seuraaviksi: maahanmuuton hallinta, terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus sekä luonnon ja ihmisten aiheuttamat katastrofit. Näissä aladiskursseissa esitetyissä uhkissa kaikissa on liitettyä (jäsen-)valtioiden ja EU:n rajat ylittävä aspekti. EU:n rajaturvallisuus muodostuu kaikkien alaturvallisuusdiskurssien yhteisvaikutuksesta. EU:n rajaturvallisuus on siis enemmän kuin aladiskurssiensa summa. Mainittujen aladiskurssien taustalla vaikuttavat lisäksi rajaturvallisuus-, poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön mekanismit luoden EU:n rajaturvallisuudelle toiminnallisen viitekehyksen.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että edellä mainitut aladiskurssit eivät ole samanarvoisessa asemassa toisiinsa nähden. Vuoden 2001 jälkeen terrorismiin liittyvä turvallisuuskeskustelu on ollut hegemonisessa asemassa muihin nähden. Toisaalta tutkimuksessa voitiin havaita, että vakavasta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta käytävä keskustelu on lähentynyt terrorismidiskurssin asemaa. Maahanmuuton hallinnasta käytävä keskustelu on kahta edellä mainittua diskurssia hieman heikommassa asemassa. Luonnon ja ihmisten aiheuttamista katastrofeista käytävä turvallisuuskeskustelu puolestaan näyttäytyi tutkimusaineistossa kaikista heikoimmaksi muihin verrattuna.

AVAINSANAT

Sosiaalinen konstruktivismi, Euroopan unioni, rajaturvallisuus, rajaturvallisuusyhteistyö, diskurssi, diskurssianalyysi, Kööpenhaminan koulukunta, laaja turvallisuus, kriittinen turvallisuustutkimus

EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUS – RAJA TURVALLISUUTENA VAI TURVALLISUUS RAJANA?

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	TUTKIMUSTYÖN AIHE, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUKSET	3
1.2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA	4
1.3	TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET JA VIITEKEHYS	6
1.4	TUTKIMUSMENETELMÄ	7
1.5	TUTKIMUSAINEISTO.....	9
1.6	AIKAISEMPI TUTKIMUS	10
2	DISKURSSIANALYYSI – KIELESTÄ MERKITYKSEKSI.....	11
2.1	DISKURSSI.....	11
2.2	DISKURSSIANALYYSI	14
2.3	KRIITTISYYS JA HEGEMONISET DISKURSSIT.....	17
3	TURVALLISUUDESTA KRIITTISESTI JA LAAJASTI.....	20
3.1	TURVALLISUUDEN KÄSITTEESTÄ YLEISESTI	20
3.2	TURVALLISUUDEN TUTKIMINEN KRIITTISESTI	24
3.2.1	EMANSIPAATIO.....	27
3.3	TURVALLISUUSKESKUSTELUN LAAJENTUMINEN – LAAJA TURVALLISUUS	28
3.3.1	TURVALLISTAMINEN	29
3.3.2	TURVALLISUUDEN ERI SEKTORIT	33
3.3.3	ALUEELLISET TURVALLISUUSKOMPLEKSIT	35
3.4	KRIITTISYYS JA LAAJUUS MÄÄRITTÄMÄSSÄ TURVALLISUUTTA	35
4	EUROOPAN UNIONI JA TURVALLISUUSULOTTUVUUDET	37
4.1	EUROOPPALAISEN YHTEISTYÖN SYVENEMINEN JA VAKAUDEN LUOMINEN	37
4.2	EUROOPAN UNIONIN TÄRKEIMMÄT TOIMIELIMET JA YHTEINEN PÄÄTÖKSENTEKO.....	39
4.3	EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikka	42
4.3.1	EUROOPAN UNIONIN TURVALLISUUSSTRATEGIA	44
4.3.2	YHTEINEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikka	45
4.4	EUROOPAN UNIONIN SISÄ- JA OIKEUSASIOIDEN ALA.....	45
4.4.1	EUROOPAN UNIONIN SISÄISEN TURVALLISUUDEN STRATEGIA	49
5	YHTEISTYÖSTÄ EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUDEKSI.....	51
5.1	EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITYMINEN	51
5.1.1	RAJATURVALLISUUSASIOIDEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO	56
5.2	EUROOPAN UNIONIN RAJOIHIN LIITETYT TURVALLISUUSUHKAT JA INTRESSIT	61
5.3	EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUDEN TUOTTAMINEN TURVALLISUUSSTRATEGIOISSA JA POLIITTISISSA TOIMINTAOHJELMISSA	65
5.3.1	TAMPEREELTA LAEKENIIN	65
5.3.2	KOHTI YHDENNETTYÄ ULKORAJAVALVONTAA	70
5.3.3	HAAGISTA KOHTI TUKHOLMAA	73
5.3.4	TUKHOLMAN OHJELMA	81
5.4	EU:N RAJATURVALLISUUSMEKANISMIIEN KEHITYSNÄKYMÄT	82
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	85
7	POHDINTA	92
8	LÄHDELUETTELO	96
8.1	TUTKIMUSAINEISTO.....	96
8.2	KIRJALLISUUS.....	98
8.3	MUUT LÄHTEET	103

LIITTEET

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva 1. Tutkimuksen viitekehysten rakentuminen	6
Kuva 2. Tutkimuksen viitekehys.....	7
Kuva 3. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimusprosessi.	8
Kuva 4. Schengen -alue vuonna 2011.....	55
Kuva 5. EU-asioiden yhteensovittaminen Suomessa.	58
Kuva 6. Lainsäädäntöasioiden valmistelu Suomessa kansallisella tasolla.....	59
Kuva 7. Jäsenvaltioiden yhteiset intressit rajaturvallisuusyhteistyössä.	63
Kuva 8. EU:n rajaturvallisuus ja aladiskurssien synteesi.....	89
Kuva 9. EU:n rajaturvallisuuden aladiskurssien hierarkkisuus ja turvallisuusulottuvuudet....	90
Kuva 10. Periaatekuva EU:n turvallisuusrajojen kerrostumista.....	92
Kuva 11. Katumaalaus Brysselissä 13.6.2011.	93
Taulukko 1. Ei-poliittisesta turvallisestuuun.....	29
Taulukko 2. Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektorit.	34
Taulukko 3. Kööpenhaminan koulukunnan ja kriittisen teorian vertailu.....	36
Taulukko 4. EU:n rajaturvallisuuden ja Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektorien välinen yhteys.....	91

EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUS – RAJA TURVALLISUUTENA VAI TURVALLISUUS RAJANA?

1 JOHDANTO

Valtiorajat ovat Westfalenin rauhan (1648) jälkeen olleet näkyvä ulkoinen merkki sekä olennainen osa valtioiden itsemääräämisoikeutta, suvereniteettia ja identiteetin muodostumista. Siirtyminen keskiaikaisesta järjestelmästä kohti modernia valtiojärjestelmää tarkoitti valtion suvereniteetin ja poliittisen identiteetin kehittymistä. Saman kehittymisen myötä poliittinen johto saavutti valtion rajojen sisällä hegemonisen aseman ja vallan uskonnollisten toimijoiden ja aiempien päällekkäisten valtarakenteiden sijaan.¹

Oman maantieteellisen alueen valvonta ja puolustaminen, tarvittaessa asevoimia käyttäen, on valtioiden yleinen hyväksytty kansainvälinen oikeus. Samoin on ollut tähän asti myös rajoihin liittyvistä turvallisuusjärjestelyistä itsenäisesti huolehtiminen. Euroopan unionin (EU) syntymisen ja integraation syvenemisen myötä, unionin jäsenvaltiot ovat siirtäneet merkittävilta osin rajoihin ja rajanylitysliikenteeseen liittyvien turvallisuusjärjestelyjen itsemääräämisoikeuttaan unionin toimivallan piiriin.

Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti kaikkialla EU:n alueella koskettaa tällä hetkellä noin 500 miljoonaa ihmistä. EU:n sisärajatarkastusten poistaminen kuuluu Euroopan integraation suurimpiin saavutuksiin. Vailla sisärajoja oleva alue, joka laajeni vuoden 1995 seitsemästä valtiosta 24:een vuoden 2007 loppuun mennessä, on ainutlaatuinen ja historiallisesti merkittävä

¹ Ks. Palonen, Ulla (2010). Turvallisuusympäristön muutos diskurssina. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, s. 23; Buzan, Barry & Lene, Hansen (2009). The Evolution of International Security Studies. Cambridge: Cambridge University Press, s. 23; Laitinen, Kari (1999). Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, Tampere: Tampereen yliopisto, s. 38; Irrera, Daniela (2010). Transnational Organized Crime and the Global Security Agenda: Different Perceptions and Conflicting Strategies. Teoksessa Allum, Felia – Longo, Francesca – Irrera, Daniela – Panos, A., Kostakos (toim.) Defining and Defying Organized Crime: Discourse, Perceptions and Reality. Abingdon: Routledge, s. 72.

saavutus. Tämä uusi alue edellyttää kuitenkin luottamusta, vastuunjakoa ja keskinäistä solidaarisuutta rajaturvallisuusyhteistyön käytännön toteuttamisessa.

Taustat EU:n rajaturvallisuusyhteistyön ja siihen liittyvän säätelyn kehittymiselle kansallisesta ylikansalliseksi, voidaan johtaa Euroopan yhdentymiskehitykseen liittyvistä tavoitteista. Yhdentymisen eli integraatiokehityksen tavoitteena oli alkuvaiheessa Euroopan poliittisen vaikeuden säilyttäminen suursotien jälkeen. Myöhemmin EU:n jäsenvaltioiden välisen kaupan ja talouden rajoitteiden vähentäminen sekä erityisesti työvoiman vapaan liikkuvuuden lisääminen loivat paineita ja toiminnallisia tarpeita rajaturvallisuusyhteistyön kehittämiseksi.

Sisärajavalvonnan poistuttua kokonaan Schengenin sopimuksessa² mukana olevien jäsenvaltioiden väliltä, on unionin rajaturvallisuusyhteistyön merkitys korostunut entisestään. EU:n rajaturvallisuusyhteistyöstä on muodostunut nykyisin yksi merkittävimmistä yhteistyöaloista unionin oikeus- ja sisäasioiden alalla. Samalla on muodostunut myös unionin jäsenvaltioiden välille keskinäisriippuvuuden verkosto rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiseen ovat vaikuttaneet taloudellisten seikkojen lisäksi myös yleisessä turvallisuuskeskustelussa kylmän sodan jälkeen tapahtuneet laajentuneet tulkinnat ja näkemykset. Sotilaallisen uhan siirryttyä Euroopassa turvallisuuskeskustelun keskiöstä sivuun, ovat uudet ilmiöt kuten terrorismi, rajat ylittävä järjestäytynyt ja vakava rikollisuus, ihmiskauppa ja laiton maahantulo korostuneet. Euroopan integroituminen ja EU:n sisäisten rajojen vapautuminen on tehnyt unionin jäsenvaltiot entistä haavoittuvimmiksi näille ei-toivotuille ilmiöille.

Tutkimusraportin ensimmäisessä luvussa esitellään yleisesti tutkimuksen taustoja, rajauksia, käsitteitä ja viitekehystä. Toinen ja kolmas luku käsittelevät tutkimuksen metodologiaa ja teoreettista näkökulmaa. Neljännessä ja viidennessä luvussa keskitytään kuvaamaan EU:ta toimijana ja sen turvallisuusulottuvuuksia sekä unionin rajaturvallisuuspolitiikkaa. Kuudennessa luvussa analysoidaan tutkimusmateriaalia teoreettista viitekehystä hyödyntäen ja seitsemännessä luvussa tuodaan yhteen tehdyt havainnot ja johtopäätökset. Tutkimusraportin viimeisessä luvussa pohditaan vielä lyhyesti tutkimusaihetta ja esitetään muutamia jatkotutkimusaiheita.

² Schengen-alue ja Schengen-yhteistyö perustuvat vuonna 1985 tehtyyn Schengenin sopimukseen. Schengen-alueella tarkoitetaan aluetta, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan. Sopimuksen allekirjoittajamaat ovat poistaneet kaikki sisärajat, ja niiden tilalla on yhtenäinen ulkoraja.

1.1 Tutkimustyön aihe, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimus sijoittuu aiheeltaan kansainvälisten suhteiden turvallisuuspolitiikan ja strategian tutkimusalaan. Tutkimuksen keskiössä ovat Euroopan unioni ja sen rajaturvallisuuspolitiikka.

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön synonyyminä käytetään käsitettä *rajaturvallisuus*. Käsite on uusi EU-politiikoissa ja siitä on tehty suhteellisen vähän tutkimusta kansainvälisten suhteiden alalla. Rajaturvallisuuskäsitteen määritelmä johdetaan yleensä erilaisten kansallisten tai kansainvälisten normien sisällön kautta. Näin tehtäessä on vaara, että rajaturvallisuutta tarkastellaan käsitteenä aivan liian suppeasti. Tällä voi olla puolestaan vaikutusta esimerkiksi EU:n rajaturvallisuuden riskianalyysia laadittaessa tai unionin oikeus- ja sisäasioiden alan strategioita muodostettaessa.

Euroopan unionin rajaturvallisuuspolitiikka ymmärretään tutkimustyössä laajana eri toimijoita ja toiminnan tasoja sisältävänä kokonaisuutena. Tässä kokonaisuudessa unionin keskeisten instituutioiden dokumentit ja poliittiset asiakirjat edustavat unionin virallista puhetta tai kieltä, jolla EU:n rajaturvallisuutta luodaan ja merkityksellistetään. EU:n rajaturvallisuus nähdään moniulotteisena ja -tasoisena jäsenvaltioiden viranomaisyhteistyön sekä unionin virallisen puheen kautta sosiaalisesti rakentuvana ilmiönä.

Päätutkimuskysymys työssä on *millaista turvallisuutta Euroopan unionin rajaturvallisuus on*. Tutkimuksessa ollaan erityisesti kiinnostuneita Euroopan unionin rajaturvallisuudesta käsitteenä ja poliittisena ilmiönä. Käsitettä ja ilmiötä analysoidaan rajaturvallisuuden piiriin sijoitettujen uhkien, näiden luonteiden ja niihin liittyvien diskurssien kautta.

Euroopan unionin rajaturvallisuuskäsitteen tarkastelua on jäsennellyt myös apututkimuskysymykset. Päätutkimuskysymyksen lisäksi pyritään löytämään vastaus kysymykseen *millaisena ilmiönä rajaturvallisuus nähdään EU:n keskeisten toimielinten tärkeimmissä asiakirjoissa*. Lisäksi tutkimuksessa pyritään selvittämään *millaiset uhkat tai uhkakuvat liitetään rajaturvallisuuteen ja kenen turvallisuudesta on kyse, kun puhutaan EU:n rajaturvallisuudesta*.

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyö tapahtuu oikeuden ja sisäasioiden alan luomassa viitekehyksessä. Tämä viitekehys muodostaa myös Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ulottuvuuden, johon tutkimustyössä keskitytään. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu EU:n

yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YUTP)³, jota käsitellään kuitenkin lyhyesti tarkasteltaessa unionia yleisesti toimijana ja unionin turvallisuusulottuvuuksia.

1.2 Tutkimuksen teoreettinen tausta

Tutkimustyön teoreettisen osuuden tarkoituksena on tuoda esille tutkijan valitsema näkökulma valitun tutkimuskohteen tai ilmiön analysoimiseksi. Tässä tutkimuksessa ympäröivä todellisuus ja tutkimuskohde nähdään oletuksellisesti sosiaalisesti rakentuvana ilmiönä. Toisin sanoen tietoa todellisuudesta saadaan niissä sosiaalisissa prosesseissa, joissa kyseinen todellisuus rakentuu. Oleellista tutkimustyön kannalta on sosiaalinen kanssakäyminen, erityisesti kieli, koska sitä käyttämällä rakennetaan todellisuutta. Tätä lähestymistapaa kutsutaan yleisesti sosiaaliseksi konstruktivismiksi (myöhemmin konstruktivismi).

Teoreettisena suuntauksena konstruktivismi voidaan sijoittaa sosiologiseen tutkimustraditioon ja kriittiseen kansainvälisten suhteiden suuntaukseen. Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa konstruktivistinen lähestymistapa on saanut yhä enemmän merkitystä 1980-luvun alusta lähtien, erityisesti yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa. Stefano Guzzinin ja Alexander Wendtin mukaan erityisesti kylmän sodan päättyminen loivat edellytyksiä sosiaalisen todellisuuden huomioimisen esiinnousulle.⁴

Konstruktivismi ei ole kansainvälisten suhteiden teoria sellaisenaan. Se on teoreettinen viitekehys *yhteisten merkitysten* ja *tulkintojen* (shared meanings, shared understandings) sosiaalisen rakentumisen ymmärtämiseksi ja selittämiseksi.⁵ Toisin kuin suurin osa kansainvälisten suhteiden teorioista, esimerkiksi uusrealismi, konstruktivismi ei ole *materialistinen* lähestymistapa. Konstruktivistit argumentoivat, että tärkein näkökulma kansainvälisiin suhteisiin on *sosiologinen*, ei materialistinen. Konstruktivismissa painottuu, kriittisten teorioiden hengessä, kriittisyys positivististen teorioiden, kuten uusrealismin ja uusliberalismin, selityskykyä kohtaan.

³ Aikaisemmin politiikkaa kutsuttiin *Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikaksi* (ETPP), mutta se nimettiin uudelleen nykyisen kaltaiseksi Lissabonin sopimuksen voimaan tulon myötä.

⁴ Guzzini, Stefano (2000). A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, s. 151-153; Wendt, Alexander (2001). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 4-5.

⁵ Raitasalo, Jyri (2008). *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, s. 10.

Konstruktivismin perustana voidaankin pitää pelkän materialismiperustaisuuden tutkimuksen haastamista, mutta sen eriasteinen huomioiminen sosiaalisen ulottuvuuden rinnalla muodostaa keskeisen eron eri konstruktivististen lähestymistapojen välille.⁶

Konstruktivismin mukaan sosiaalinen todellisuus ei ole myöskään vain pelkkä objekti tai jollain tapaa ulkoinen kansainvälisten suhteiden tarkastelijalle. Sosiologinen ja poliittinen maailma, mukaan lukien myös kansainväliset suhteet, ei ole fyysinen olento tai materiaallinen objekti irrallaan inhimillisestä ymmärryksestä tai tietoisuudesta. Konstruktivismin mukaan kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa tulee painottaa erityisesti kansainvälisen järjestelmän ja sen toimijoiden (valtioiden) välisiä yhteisiä käsityksiä ja ymmärryksiä, jotka sekä antavat että tuottavat yhteisöjen keskuudessa vallitsevat käsitykset.

Konstruktivismin teoreettisessa viitekehyksessä on mahdollista tutkia, miten Euroopan unionin tasolla on rakennettu yhteinen ymmärrys uhkista ulkorajoihin liittyen. On kuitenkin huomioitava, että EU:n strategiat ja poliittiset toimintaohjelmat liittyen unionin rajaturvallisuuteen eivät kuvaa objektiivisesti unionin turvallisuusympäristöä tai siihen liittyviä uhkia. Strategioissa ja poliittisissa toimintaohjelmissa esitetyt uhkatekijät perustuvat sosiaalisesti rakennettuihin ”tosiasioihin”, jotka ilmentävät Euroopan unionin virallista, poliittista ja sovittua tulkintaa niistä uhkista, jotka näissä dokumenteissa halutaan tuoda esille.

Tutkimuksen teoreettinen näkökulma sijoittuu kansainvälisen suhteiden alalla kriittiseen turvallisuustutkimukseen. Kriittinen turvallisuustutkimus kyseenalaistaa erityisesti kylmän sodan aikaisen, perinteisen turvallisuusajattelun. Toisin kuin perinteisessä turvallisuusajattelussa, kriittisessä turvallisuusajattelussa turvallisuuden kohde on pikemminkin yksilö kuin valtio. Turvallisuus on tila tai olosuhde, josta yksilöt pääsevät osalliseksi ja yksilöt ovat ensisijaisia uhkien ja turvallisuuden kohteiden määrittäjiä.⁷ EU:n rajaturvallisuuteen liittyvien erilaisten uhkien muodostumisen tarkasteluun tutkimuksessa käytetään niin kutsutun Kööpenhaminan koulukunnan⁸ laaja turvallisuuskäsitettä ja turvallistamisteoriaa. Teoriassa keskeisiä käsitteitä ovat turvallistaminen, viisi eri turvallisuuden sektoria ja alueellinen turvallisuuskompleksi.

⁶ Limnell, Jarno (2010). Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. s. 28-33.

⁷ Laitinen (1999), s. 165.

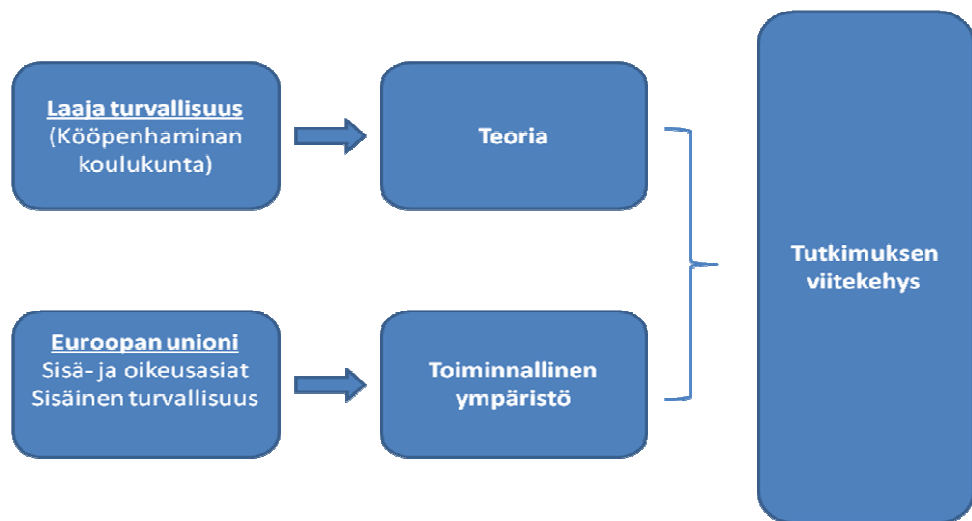
⁸ Kööpenhaminan koulukunnalla (engl. *Copenhagen School*) tarkoitetaan Kööpenhaminan rauhan- ja konfliktitutkimuskeskuksen (Copenhagen Peace Research Institute, COPRI) tutkijoiden suorittamaa turvallistamistutkimusta (engl. *Securitization Studies*).

Sekä kriittiselle turvallisuustutkimukselle että Kööpenhaminan koulukunnalle on luonteenomaista konstruktivistinen näkökulma. Tutkimuksen teoreettista viitekehystä on käsitelty syvällisemmin luvussa 3.

1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja viitekehys

Keskeisimmät käsitteet tutkimuksen osalta ovat diskurssi, laaja turvallisuus, Euroopan unioni, oikeuden ja sisäasioiden ala, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus sekä Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyö.

Tutkimuksen tärkeimpänä jäsentäjänä toimii laaja tai laaja-alainen turvallisuus (myöhemmin laaja turvallisuus). Se määrittelee myös tutkimuksen teoreettista viitekehystä, jonka yleisenä taustana toimii edellä mainittu sosiaalinen konstruktivismi. Toinen tärkeä ja oleellinen käsite tutkimuksessa on Euroopan unioni. Tutkimuksessa keskitytään unionin poliitikoista oikeus- ja sisäasioiden alaan sekä sen sisällä tapahtuvaan rajaturvallisuusyhteistyöhön. Viitekehyksen rakentuminen ja käsitteiden suhde toisiinsa on esitetty alla olevassa kuvassa.

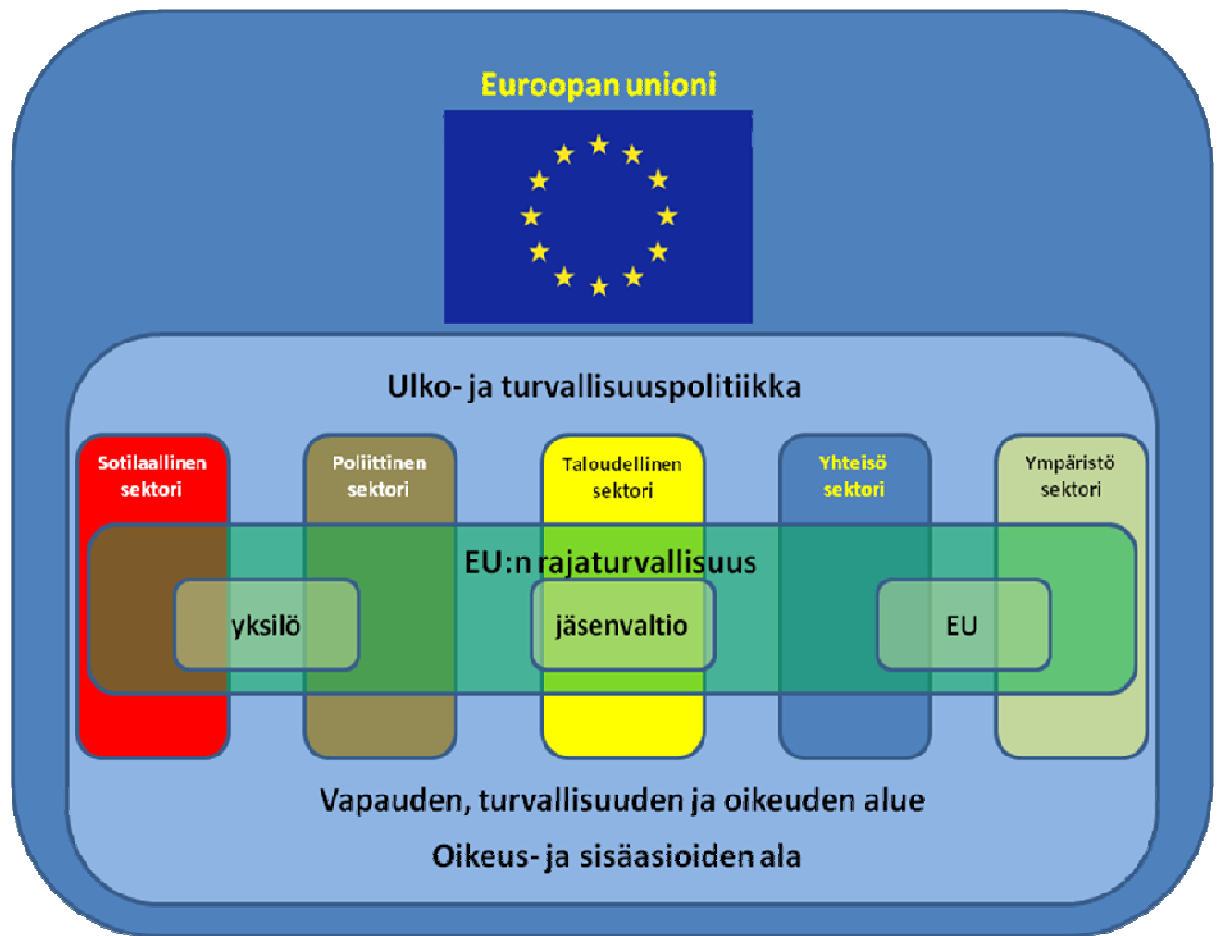


Kuva 1. Tutkimuksen viitekehyksen rakentuminen

Euroopan unioni luo toiminnallisen ympäristön tutkimukselle. Tätä toiminnallista ympäristöä on tarkennettu oikeuden ja sisäasioiden alaan, jonka voidaan katsoa edustavan unionin sisäisen turvallisuuden ulottuvuutta. Tämän lisäksi tutkimuksen kannalta oleellisia kokonaisuuksia ovat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue sekä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jonka voidaan puolestaan katsoa edustavan EU:n ulkoisen turvallisuuden ulottuvuutta.

EU:n rajaturvallisuutta tarkastellaan tutkimuksessa Kööpenhaminan koulukunnan määrittelemän laajan turvallisuuden mukaisesti huomioiden analysointitasoina yksilö, jäsenvaltio ja

unioni sekä viisi turvallisuuden sektoria. Tutkimustyön viitekehys on esitetty alla olevassa kuvassa.

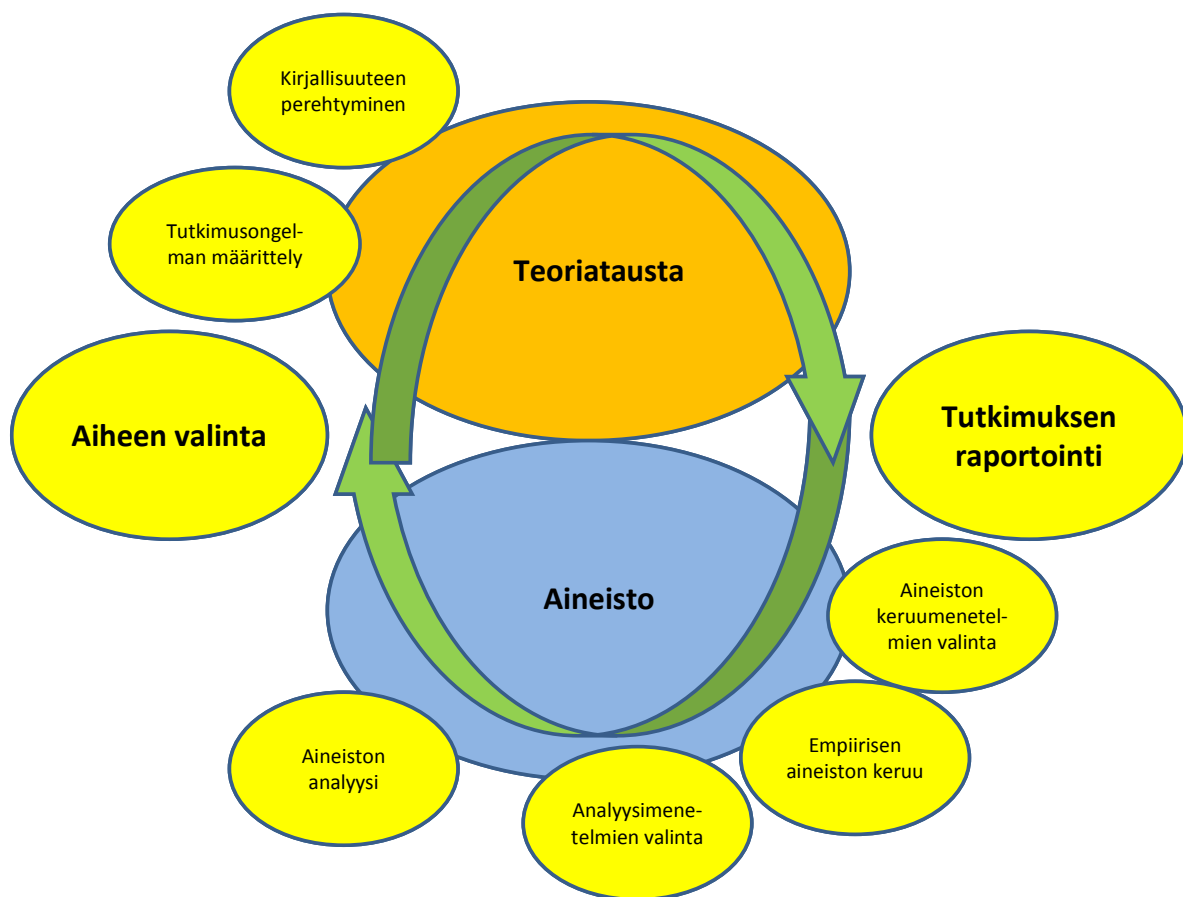


Kuva 2. Tutkimuksen viitekehys

1.4 Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Laadullinen tutkimus sopii hyvin tutkimuksiin, joissa pyritään kuvaamaan, ymmärtämään, selittämään ja tulkitsemaan todellisuuden ilmiöitä ja niihin liittyviä käytäntöjä ja merkityksiä. Se sopii käytettäväksi, kun ollaan kiinnostuneita tapahtuman tai ilmiön yksityiskohtaisista rakenteista tai yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista. Laadullinen tutkimus käsitteenä kattaa varsin monenlaisen kokelman erilaisista lähestymistavoista ja menetelmistä. Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi Delphi –tutkimus, diskurssianalyysi, dokumenttianalyysi ja tapaustutkimus. Tutkimusaineisto laadullisessa tutkimuksessa on yleensä ei-numeerista.⁹

⁹ Guba, E. G. & Y.S. Lincoln (2000). Competing Paradigms in Qualitative Research. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S., (ed.). 2000. Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks: Sage Publications, ss. 105-117; Ks. myös Alasuutari, Pertti (2001). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino, s. 82.



Kuva 3. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimusprosessi.¹⁰

Tutkimustyössä käytetään myös konstruktivistista tutkimusotetta. Konstruktivismi ei anna asioista ehdottomia totuuksia, vaan se tyytyy kuvailemaan todellisuutta ja sen eri näkökulmia. Tieto todellisuudesta muodostetaan hyödyntämällä ja analysoimalla sosiaalisia prosesseja, joissa todellisuus rakentuu. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalinen kanssakäyminen ja erityisesti siihen liittyvä kieli, ovat tärkeitä tarkastelun kohteita. Kieli ymmärretään suhteelliseksi, käyttäjistään riippuvaiseksi, tilannesidonnaiseksi, seurauksia tuottavaksi ja sosiaalisen elämän kannalta merkitykselliseksi tekijäksi. Sosiaalisen konstruktivismin näkökulmasta tarkasteltuna todellisuuden voidaan ajatella rakentuvan kielellisessä vuorovaikutuksessa¹¹.

Tutkimusmenetelmä työssä on diskurssianalyysi. Luonteeltaan diskurssianalyysi on laadullista tutkimusta, joka pyrkii kuvaamaan, tutkimaan ja selittämään tutkittavan ilmiön laatua.¹² Dis-

¹⁰ Mäkelä, Annikki (2008). Tutkimusprosessi. Pro gradu –seminaari. Metsäekologian laitos, Helsingin yliopisto, s. 5. Kuva on alun perin esitetty Joensuun yliopiston Graduttaja-portaalissa. Graduttaja oli Joensuun yliopiston graduntekijöille ja -ohjaajille suunnattu verkkopalvelu. Portaali suljettiin keväällä 2007.

¹¹ Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas 1994: Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma. Helsinki: Gaudeamus, s. 34.

¹² Palonen (2010), s. 19.

kurssianalyttista tutkimusta voidaan pitää tutkimuksena ja teoretisointina kielenkäytön sekä todellisuuden välisestä suhteesta.¹³ EU:n rajaturvallisuus ymmärretään tutkimuksessa lähtökohtaisesti muodostuvan unionin keskeisten toimielinten dokumenttien ja poliittisten asiakirjojen kautta. Näissä käytetty kieli ja ilmaisut ilmentävät unionissa tiettyä aikakautena ja poliittisessa toimintaympäristössä vallitsevaa ymmärrystä, diskurssia. Oleellista on tällöin se, miten eri toimielimet suhtautuvat toisiinsa ja kuka pystyy tai kenellä on valtaa vaikuttaa unionin rajaturvallisuusdiskurssin muotoutumiseen.

Diskurssianalyysissa otetaan lähtökohdaksi sosiaalisen konstruktivismin mukaisesti kieli ja sen seurauksia tuottava luonne. Kieliasultaan samanlainen väittämä, lause tai sana voidaan tulkita lukuisilla eri tavoilla riippuen siitä asiayhteydestä, missä se esiintyy. Samasta asiasta voidaan myös puhua monin eri tavoin – monin eri diskurssein – vieläpä perustellusti, eikä toistaan poikkeavia kuvauksia voida asettaa totuudellisuus- tai paremmuusjärjestykseen. Konteksti, jossa kieltä käytetään, antaa sanoille ja lauseille oman merkityksensä eli kielen avulla tuotetut merkityssysteemit ovat parhaiten ymmärrettävissä niiden asiayhteyksien tai tilanteiden kautta, joissa ne esiintyvät. Kielen avulla voidaan eri tilanteissa väittää jotakin todellisuudesta ja tämä väittämä saa omat tilannekohtaiset funktionsa ajassa ja paikassa.¹⁴ Tutkimuksen metodologiaa on tarkasteltu tarkemmin luvussa 2.

1.5 Tutkimusaineisto

Laadullisessa tutkimuksessa käytetään yleensä harkinnanvaraista otantaa tutkimusaineistosta. Tutkittavia yksiköitä ei valita kovin suurta määrää ja niitä tutkitaan perusteellisesti, jolloin tärkeää on lähdeaineiston laatu. Lähdeaineiston määrällä on silti myös merkitystä ja sen tulisi olla kattava suhteessa siihen, millaista analyysia ja tulkintaa siitä aiotaan tehdä. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä myöskään tilastollisiin yleistyksiin. Niissä pyritään muun muassa kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Täten laadullisessa tutkimuksessa on periaatteessa

¹³ Pietikäinen, Sari & Anne Mäntynen (2009). Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino, s.139; Ks. myös Fairclough, Norman (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London: Longman, s. 2.

¹⁴ Suoninen, Eero (1999). Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, s. 18.; Ks. myös Suoninen, Eero (1997). *Miten tutkia moniäänistä ihmistä? Diskurssianalyttisen tutkimusotteen kehittelyä*. Tampere: Tampereen yliopisto.

tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mieluusti mahdollisimman paljon, tai että heillä on kokemusta asiasta.¹⁵

Tutkimusaineistona työssä käytetään Euroopan unionin strategisen tason asiakirjoja, joita tarkastellaan määritellyn teoreettisen ja metodologisen näkökulmien avulla. Niitä voidaan pitää omalta osaltaan tiettyyn aiheeseen liittyvän unionin poliittisen todellisuuden tiivistelminä. Strategiat ja poliittiset toimintaohjelmat heijastelevat niitä arvoja ja näkemyksiä, joita liitetään unionin rajaturvallisuuteen poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Ne kuvaavat sitä poliittista todellisuutta, jossa EU:n rajaturvallisuus muodostuu ja kehittyy. Niissä esitetyt linjat toimivat unionin rajaturvallisuuteen liittyvien arvojen ja merkitysten määrittäjinä sekä poliittisen argumentoinnin ja päätöksenteon perustana.

Tässä tutkimustyössä on käytetty soveltuvin osin seuraavia asiakirjoja päätutkimusaineistona:

- Tampereen ohjelma (1999)
- Euroopan unionin turvallisuusstrategia (2003)
- Haagin ohjelma (2004)
- Tukholman ohjelma (2009)
- Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia (2010)

Tutkimusaineiston asiakirjat ovat yleisesti ottaen informatiivisia. Ne ovat usean eri kirjoittajan kokoamia, mikä näkyy tyylillisenä vaihteluna ja epäyhtenäisyytenä. Asiakirjat ovat myös intertekstuaalisia eli ne ovat keskinäisriippuvuudessa suhteessa toisiinsa.

1.6 Aikaisempi tutkimus

Euroopan unioniin liittyvää tutkimusta tehdään useissa erilaisissa kansainvälisissä tutkimuslaitoksissa. Näistä voidaan mainita muun muassa European University Institute Italiassa, Center for Strategic and International Studies (CSIS) ja Council for European Studies Yhdysvalloissa. Lisäksi tutkimustyötä tehdään useissa erilaisissa ”ajatusriihissä”, tutkimusyhteisöissä, kuten esimerkiksi Centre for European Policy Studies (CEPS) Belgiassa.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ilmiöihin sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvää tutkimusta ja julkaisuja on saatavilla suhteellisen runsaasti. Paljon aiheesta

¹⁵ Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. (2001). Tutki ja kirjoita. 6.-7. painos. Helsinki: Tammi, s. 153.

julkaisseista kansainvälisistä tutkijoista voidaan mainita muun muassa Thierry Balzacq (Justice and Home Affairs Unit, CEPS), Didier Bigo (the Institute d'Etudes Politiques de Paris) ja Sergio Carrera (CEPS).

Euroopan unioniin ja rajaturvallisuuteen liittyvästä suomalaisesta tutkimuksesta ja kirjoituksista voidaan mainita erityisesti Arto Niemenkarin julkaisu ”*Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*” (2003). Teos on ollut pitkään kattavin suomalainen eurooppalaista rajaturvallisuusjärjestelmän kehittymistä ja rakennetta kuvaava kirjoitus. Kyseinen teos vaatisi kuitenkin jo päivitystä, koska tarkastelu ulottuu ainoastaan vuoden 2003 alkuun asti ja tämän jälkeen unionin rajaturvallisuusyhteistyö on syventynyt ja laajentunut merkittävästi.

Muusta suomalaisesta 2000-luvulla tehdystä tutkimuksesta voidaan mainita muun muassa tutkijan itsensä 2010 Maanpuolustuskorkeakoululle (MpKK) kirjoittama esiupseerikurssin tutkielma EU:n rajaturvallisuusyhteistyöstä ja sen suhteesta integraatiokehitykseen ja Urpo Riissanen samoin MpKK:lle tehdyt esiupseerikurssin tutkielma ja yleisupseeritutkinnon diplomityö. Diplomityössään Riissanen on tarkastellut rajaturvallisuuskäsitettä neoliberalistisen institutionalismin näkökulmasta. Jouni Lahtinen ja Pasi Nikkunen ovat myös MpKK:lle tehdyissä pro gradu -tutkimuksissaan lähestyneet rajaturvallisuuskäsitettä eurooppalaisesta näkökulmasta. Ilkka Rantahalvari taas on omassa, myös MpKK:lle tehdyssä pro gradu -työssään, vertaillut eurooppalaista ja yhdysvaltalaista rajaturvallisuusjärjestelmiä. Maanpuolustuskorkeakoululle tehdyssä esiupseerikurssin tutkielmassaan Tero Hirvonen on tarkastellut Venäjän mahdollista viisumivapautta ja sen vaikutuksia EU:n rajaturvallisuuteen.

2 DISKURSSIANALYYSI – KIELESTÄ MERKITYKSEKSI

2.1 Diskurssi

Diskurssikäsite voidaan tulkita tarkoittamaan keskustelua tai kommunikointia jostakin tietystä aiheesta jollakin kielellä. Suppealla tavalla ymmärrettynä, diskurssi on puhuttua tai kirjoitettua, sanoilla käytävää keskustelua. Erilaisia merkityssysteemejä kutsutaan toisinaan diskursseiksi ja toisinaan tulkintarepertuaareiksi. Oleellista ei ole se, kumpi käsite kulloinkin valitaan, vaan se, miten käsite määritellään kussakin tutkimuksessa. Diskurssin ja repertuaarin käsitteiden voidaan nähdä olevan niin läheisiä sukulaisia, että ne molemmat voidaan määritellä

*verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta.*¹⁶

Toisaalta diskurssi voidaan tulkita laaja-alaisesti siten, että myös esimerkiksi symbolisten kuvien tai muiden merkitysjärjestelmien välityksellä käytävä keskustelu on ymmärrettäväksi diskurssiksi. Merkityssysteemejä ei ole välttämätöntä ymmärtää vain sanojen ja lauseiden muodostamiksi systeemeiksi, vaikka valtaosa sosiaalisesta vuorovaikutuksesta ja asioiden merkityksellistämisestä tapahtuukin sanallisen viestinnän keinoin.¹⁷

Diskurssi käsitteen merkityssisältöä voidaan lähestyä myös eri diskurssianalyysin traditioiden näkökulmasta. Englanninkielisen diskurssia kuvaavan sanan *discourse* merkityssisältö kiinnittyy ilmaisun, puheen, vuorovaikutuksen ja keskustelun saamien määritteiden ympärille. Suomen kielessä monet englannin kielen diskurssikäsitettä kuvaavat merkityssisällöt käännetään sanalla *puhe*. Meillä *puhe*-sanon käyttö (esimerkiksi pitää puhe, puhua jonkun kanssa, puhutella) liittyy useisiin sellaisiin merkitysyhteyksiin, jotka englannin kielessä saavat puhetta kuvattaessaan merkittävyydeltään erilaisia käsitteitä (esimerkiksi *speech*, *talk*, *rhetoric expression*). Englannin kielessä diskurssilla tarkoitetaan myös tekstin ilmaisemaa diskurssia.¹⁸

Ranskankielinen sana *discours* pitää sisällään puheen-käsitteen (engl. *speech*, saksaksi *Sprechen*) lisäksi sosiaaliset käytänteet (engl. *practices* tai *praxis*). Filosofiaan liittyvän *discours* termiin kuuluu edellisen sisällön lisäksi *histoire* käsite¹⁹. *Histoire* -termi sisältää sekä kertomuksen, narratiivi (engl. *narrative*), että historian antaman selityksen sekä tämän prosessin siirtämät strategiset merkitykset ilmiön muotoutumiselle. Ranskalainen diskurssianalyttinen traditio sisällyttää näiden selittämänä itseensä käsityksen todellisuuden luonteen muovuudesta menneisyyden kautta.

Saksan kielen *Diskurs* tarkoittaa eläväistä, tarkastelun jälkeen tapahtuvaa asioiden tutkiskelua ja pohdintaa (*die Lebhaft Erörterung*). Diskurssi sanalla tarkoitetaan WSOY:n sanakirjan mukaan myös argumentoitua väittelyä tai keskustelua, jolloin se kuvataan termillä *die ausget-*

¹⁶ Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (2000). Diskurssianalyysin aakkoset (2. painos). Tampere: Vastapaino, s. 26-27.

¹⁷ Potter, Jonathan and Margaret Wetherell (1989). *Discourse and Social Psychology*. London: Sage Publications, s. 9.

¹⁸ Remes, Liisa (2003). *Yrittäjyyskasvatuksen kolme diskurssia*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, s. 28.

¹⁹ Mills, Sara (1997). *Discourse*. London: Routledge, s. 2-3.

*ragene Debatte*²⁰. Diskurssi sanan saksalainen merkitys liittyy erityisesti kriittisen teorian kehitykseen. Kriittisellä teoriolla tarkoitetaan Karl Marxin esittämää kritiikkiä Hegelin hermeneutiikkaan liittyviin määritelmiin. Tähän liittyvän keskustelun seurauksena kiinnostuttiin uudenlaisesta käytäntöön liittyvän teorian muodostamisesta. Saksalaisessa perinteessä kritiikki esitettiin siis väittelyn muodossa, josta tradition tieteellinen diskurssia tarkoittava sana omak-sui hermeneutiikan ja väittämisen merkityssisällöt itselleen.²¹

Diskursseja ei pidä ymmärtää ainoastaan joukoksi pelkkiä sanoja, joilla ei ole mitään muuta merkitystä kuin muodostaa keskustelussa käytettävä ja keskustelun osapuolille yhteinen tapa kommunikoida. Fairclough määrittää diskurssin kielitieteellistä näkökulmaa painottaen. Hänen mukaansa diskurssit ilmenevät erilaisissa tavoissa käyttää kieltä ja muita symbolisia muotoja, kuten visuaalisia ilmentymiä sekä konstituovat sosiaalisia tapahtumia.²²

Kriittisen lähestymistavan mukaan diskurssit on puolestaan ymmärrettävä myös käytännöiksi, jotka järjestelmällisesti muokkaavat kohteita, joista ne kertovat²³. Kielenkäyttö on käytäntö, joka ei ainoastaan kuvaa maailmaa, vaan merkityksellistää ja samalla järjestää ja rakentaa, uusintaa ja muuntaa sitä sosiaalista todellisuutta, jossa elämme. Käyttäessämme kieltä toisin sanoen konstruotimme eli merkityksellistämme ”kohteet”, joista puhumme tai kirjoitamme²⁴.

Erilaisten kuvausten konstruktivisuutta on vaikea havaita. Ensikatsomiselta neutraalit kuvaukset ja niissä käytettyjen sanat lataavat kohteena oleviin oletuksia siitä, mikä on luonnollista ja toisaalta mikä ei. Tämä konstruktivisuuden idea liittyy kiinteästi kielen jäsentämiseen sosiaalisesti jaettuina merkityssysteemeinä. Esimerkiksi eri värejä kuvaavat käsitteet eivät saa merkitystään ensisijaisesti suhteessa tietynvärisiin esineisiin, vaan ”punaisen”, ”keltaisen” ja ”sinisen” merkitykset rakentuvat suhteessa toisiinsa ja perustuvat niiden keskinäiseen erottumiseen. Merkityssysteemit eivät kumpua sattumanvaraisesti yksittäisten ihmisten päiden sisäلتä, vaan rakentuvat osana erilaisia sosiaalisia käytäntöjä.²⁵

²⁰ WSOY (2008). Suomi-Saksa-Suomi sanakirja. Helsinki: WSOY.

²¹ Remes (2003), s. 28-30.

²² Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press, s. 3-4.

²³ Foucault, Michel (1989). *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock, s. 34.

²⁴ Jokinen, Juhila ja Suoninen (2000), s. 18.

²⁵ Sama, s. 19-21.

Analysoitaessa vallan ja diskurssien keskinäisiä suhteita, valtaa tarkastellaan produktiivisena, sosiaalisiin käytäntöihin kietoutuneena ilmiönä. Valtaa ei nähdä yksilöiden omaisuutena, eikä sitä myöskään tulkita diskursseja ulkopuolelta käsin määrittäväksi voimaksi. Kiinnostus kohdistuu Faircloughin mukaan siihen, miten valtasuhteet tuotetaan sosiaalisissa käytännöissä: miten jotkut tiedot saavat totuuden sekä millaisissa subjektipositioita niissä tuotetaan ihmisille.²⁶ Jokinen ja Juhila erottavat diskurssien ja vallan yhteenkietoutumisen tarkastelussa kaksi toisiinsa kytköksissä olevaa aspektia: vallan diskurssien välisissä suhteissa ja vallan diskursseissa. Ensimmäisessä heidän mukaan on kyse diskurssien keskinäisen hierarkisoitumisen analysoinnista ja toisessa valtasuhteiden tarkastelussa diskurssin sisäisinä suhteina.²⁷

Diskurssit voivat olla paitsi rinnakkaisia, mutta myös keskenään kilpailevia merkityssysteemejä. Valtasuhteiden verkostoissa, jotkut diskurssit voivat saada muita diskursseja tukevamman jalansijan. Näistä saattaa muodostua yhteisesti jaettuja ja itsestään selvinä pidettyjä ”totuuksia”.²⁸ Toisaalta merkityssysteemit eivät ole toisistaan erillään olevia kokonaisuuksia, vaan ne määrittyvät myös suhteessa toisiinsa. Tätä prosessia kuvataan toisinaan interdiskursiivisuuden tai –tekstuaalisuuden käsitteillä.²⁹

Tässä tutkimustyössä diskurssikäsite ymmärretään nimenomaan keskusteluksi, jonka kautta tai jonka avulla luodaan EU:n rajaturvallisuutta. Lisäksi on päädytty käyttämään nimenomaan diskurssikäsitettä eikä esimerkiksi tulkintarepertuaaria. Perusteluna valinnalle on se, että diskurssikäsite sopii paremmin tutkimukseen, joissa painopiste on ilmiöiden historiallisuuden tarkastelussa, valtasuhteiden analyysissä tai institutionaalisissa sosiaalisissa käytännöissä³⁰.

2.2 Diskurssianalyysi

Diskurssianalyttisen tutkimuksen kohteeksi valitaan usein valta, instituutiot tai vuorovaikutus. Olipa valittu tutkimuskohde mikä tahansa, niin analyysin ytimeen kuuluvat aina merkitykset, kommunikatiivisuus ja kulttuurisuus siten, että kiinnostuksen kohteena ovat kulttuuriset

²⁶ Ks. Fairclough (1992), s. 12 ja 36.

²⁷ Jokinen, Arja ja Kirsi Juhila (2000). Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa: Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, s. 75-108.

²⁸ Jokinen, Juhila ja Suoninen (2000), s. 29.

²⁹ Fairclough (1992), s. 101-136.

³⁰ Jokinen, Juhila ja Suoninen (2000), s. 27.

merkitykset ihmisten välisessä toiminnassa³¹. Diskurssianalyysi tutkimusmenetelmänä pitää sisällään useita eri lähestymistapoja. Se voidaan määritellä sellaiseksi kielen käytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimukseksi, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä³².

Diskurssianalyttisen tutkimuksen tehtävänä on selvittää, millä tavoin ihmiset jäsentävät käsityksiään todellisuuksista. Tutkimussuunnan kiinnostuksen kohde on kulttuuri. Diskurssianalyysi pyrkii avartamaan käsitystämme siitä, miten ihmiset ovat osallisena kulttuurin diskursseissa. Kulttuuri tutkitaan sosiaalisesti todellistuvana ilmiönä joko sen muotoutumisena tai ilmenemisenä.³³ Diskurssin voi tulkita tarkoittavan tässä toiminnassa ”yksimielisyyttä jonkun ilmiön käsitteellistämisestä ja sen tavoista”³⁴. Diskurssien sisältämä informaatio kuvaa sitä, millaisena todellisuus diskurssien valossa näyttäytyy. Analyysin tavoitteena on ilmaista ja perustella, mistä ollaan yksimielisiä ja millä tavoin tämä yksimielisyys ilmenee.³⁵

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan EU:n oikeuden ja sisäasioiden alan virallisia dokumentteja ja poliittisia ohjelma-asiakirjoja ja miten niissä merkityksellistetään rajaturvallisuutta. Analysoitaessa tutkimusaineistoa pyritään löytämään ne merkityssysteemit, joiden kautta rajaturvallisuus muodostuu. Nämä merkityssysteemit eivät synny yksittäisten puhujien toimesta, vaan ne rakentuvat osana erilaisia sosiaalisia käytäntöjä, jotka pyritään havaitsemaan analysointia tehtäessä.

On selvää, että osaan informaatioon, joka voisi olla jopa tutkimuksen kannalta erittäin oleellistakin, ei päässä kiinni tai sitä ei kyetä löytämään. Tämä johtuu siitä, että tässä tutkimuksessa ei ole mahdollisuutta tarkastella sellaisia sosiaalisia käytäntöjä, jotka eivät välity tutkimusmateriaalin kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi ne diskurssit, jotka syntyvät ja käyvät kamppailua EU:n toimielimien epävirallisilla foorumeilla.

³¹ Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (1999). Diskurssianalyysi liikkeessä (2. painos). Tampere: Vastapaino, s. 54.

³² Jokinen, Juhila ja Suoninen (2000), s. 9-10.

³³ Remes (2003), s. 20.

³⁴ Jokinen, Juhila ja Suoninen (1999), s. 21.

³⁵ Remes (2003), s. 20.

Diskurssianalyysia ei voida luonnehtia selvärajaiseksi tutkimusmenetelmäksi, vaan pikemminkin väljäksi teoreettiseksi viitekehitykseksi, joka sallii erilaisia tarkastelun painopisteitä ja menetelmällisiä sovelluksia.³⁶ Diskurssianalyysin kanssa synonyymisesti käytetään yleensä käsitteitä keskusteluanalyysi (*conversation analysis*), väiteanalyysi (*argument analysis*) ja kriittinen analyysi (*critical analysis*). Nimitykset liittyvät eri traditioiden syntykotien diskurssi-sanaa tarkoittavaan merkitykseen. Keskusteluanalyysi on angloamerikkalaisen tradition käyttämä synonyymi diskurssianalyysille. Väiteanalyysi on puolestaan saksalaiseen diskurssi-sanaan liittyvä käsite ja kriittinen analyysi ranskalaisen tradition käyttämä synonyymi diskurssianalyysille.³⁷

Angloamerikkalaiselle diskurssianalyttiselle tutkimukselle on keskeistä toimijan kulttuurisen aseman ilmaiseminen diskurssien välityksellä. Suuntaus on kiinnostunut retoriikasta. Sitä tutkimalla pyritään esittämään puheen vaikuttavuuden eri аспектеja. Tässä traditiossa se liittyy nimenomaan kulttuuriseen toimijuuteen ja siinä taiturointiin. Tutkijan tehtävä on analysoida esiin erilaisia puheeseen ja retoriikkaan vaikuttavia kulttuurisia käyttäytymisen ja sanojen merkittävyysien valintoja sekä näiden kokonaisvaikutusta.³⁸

Ranskalainen traditio avartaa diskurssien syntymisen ja muovautumisen logiikkaa on sikäläistä diskurssianalyysiä. Foucault'n mukaan kulttuurilla on luonne, joka sitouttaa ihmisiä sen toimintaan. Kulttuuri pitää sisällään erilaisia diskursseja, jotka ihmiset tosin sosiaalisesti luovat, mutta tässä toiminnassa diskurssit ja inhimillinen toiminta ovat alisteisia kulttuurille. Diskurssit syntyvät ja ne pysyvät yllä yhteiskunnan sekä kulttuurin luomilla legitiimeillä käytännöillä, joiden olemassaolon näkyväksi tekeminen on keskeinen diskurssianalyysin tehtävä. Tutkimusmenetelmä tarkastelee, havainnoi, vertaa ja päättelee diskurssin kulttuurisen tehtävän kulloisenkin luonteen. Kun tehdään näkyväksi se, miten toiminta saa legitimizeettinsä, voidaan ymmärtää omaa roolia ja toimintaa kulttuurissa.³⁹

Tässä tutkimuksessa kulttuurillinen toimija ymmärretään laajemmaksi kokonaisuudeksi kuin yksittäinen ihminen. Vaikka pelkistään puhujana on yleensä yksittäinen henkilö, tulkitaan hä-

³⁶ Potter & Wetherell (1989), s. 175. Ks. myös Suoninen, Eero (1997). Miten tutkia moniäänistä ihmistä? Diskurssianalyttisen tutkimusotteen kehittelyä. Tampere: Tampereen yliopisto, s. 125 sekä Jokinen, Juhila ja Suoninen (2000), s. 17.

³⁷ Remes (2003), s. 27.

³⁸ Sama, s. 36.

³⁹ Sama, s. 43.

net edustavan jotain unionin instituutiota tai jäsenvaltiota ja näin toimivan eräänlaisena valtiopuhujana. Tutkimuksen tärkeinä elementteinä ovatkin näiden kulttuuristen toimijoiden asemat ja niiden väliset valtasuhteet, jotka omalta osaltaan ”keskustelevat” keskenään ja luovat näin diskursseja. Tältä osin tutkimustyön metodologia on siis ymmärrettävissä eräänlaiseksi keskusteluanalyysiksi (vertaa angloamerikkalainen traditio).

Puhujiksi eli kulttuurillisiksi toimijoiksi tutkimuksessa ymmärretään siis unionin instituutiot ja jäsenvaltiot. Tutkimuksen tulosten kannalta voisi toisaalta olla mielenkiintoista laventaa analysointia myös siltä osin, että otettaisiin tarkempaan tarkasteluun henkilöt ja heidän kielenkäyttö (retoriikka) sekä kulttuurillinen tausta muultakin osin kuin pelkän valtioedustuksen kannalta. Tällöin tarkasteltaisiin myös sitä, miten henkilökohtaiset kulttuurilliset kokemukset ja tietämykset sekä poliittiset tausta mahdollisesti eroaisivat niin sanotusta virallisesta näkemyksestä. Tällöin voitaisiin mahdollisesti havaita analysoinnissa eriasteisia jännitteitä ja ristiriitoja merkityssysteemien sisälläkin, joita voisi olla mielenkiintoista tutkia. Tässä tutkimuksessa tähän ei kuitenkaan mennä eikä tutkimusaineistokaan sitä mahdollistaisi.

Tutkimuksessa on hyödynnetty kriittisestä analyysistä (ranskalainen traditio) tavan löytää diskursseja. Kriittisessä analyysissä tutkijalla on löydettävissä tekstin sisältä viittaukset diskursseihin ja näillä viittauksilla on merkityssuhde tekstin ulkopuoliseen maailmaan. Tässä tutkimuksessa nämä tekstit ovat EU:n strategiat ja poliittiset toimenpideasiakirjat. Näitä analysoidessa pyritään päättämään se, miten niissä piilossa oleva informaatio jäsentää kulttuuria ja siinä piilossa olevaa tietoa.⁴⁰ Toisin sanoen pyritään löytämään ne aladiskurssit, jotka muodostavat yhdessä tutkimuskohteena olevan rajaturvallisuusdiskurssin.

2.3 Kriittisyys ja hegemoniset diskurssit

Metodologiana kriittinen diskurssianalyysi perustuu sosiaaliseen konstruktivismin näkökulmaan siinä, että kieltä käytetään antamaan kohteille merkityksiä. Klassinen retoriikka, kieli-tiede ja pragmatiikka ovat vaikuttaneet kriittisen diskurssianalyysin muodostumiseen.⁴¹ Kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on normatiivisuus ja muutos kriittisen ymmärtämisen kautta.

⁴⁰ Sama, s. 44.

⁴¹ Wodak, Ruth (2001). What CDA is about – a Summary of its History, Important Concepts and its Developments. Teoksessa Wodak, Ruth & Michael, Meyer (toim.). *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.

Kriittinen diskurssianalyysi ei ole selkeä tutkimusmetodi. Sen perustana on laaja ja monialainen lähestymistapa tutkimusongelmiin. Se pyrkii tarkastelemaan kriittisesti sitä, miten sosiaalinen epätasa-arvo, valtasuhteet ja esimerkiksi syrjintä näkyvät kielenkäytössä.⁴² Pelkistäen menetelmä pyrkii kyseenalaistamaan yhteiskuntaan ja politiikkaan liittyvät itsestäänselvytykset ja raivaamaan tilaa vaihtoehtoisille diskursseille. Kriittisen diskurssianalyysin kannalta oleellisia ovatkin epäsuorat merkitykset, vihjaukset, oletukset ja epämääräisyydet. Tavoitteena on tuottaa kiistelevä puheenvuoro vallitsevaan järjestykseen.⁴³ Yhteistä kriittisen diskurssianalyysin edustajille on emansipatorinen intressi sekä oletus valta- ja alistussuhteiden olemassaolosta.

Kriittisestä diskurssianalyysistä voidaan hahmottaa viisi keskeistä piirrettä. Sen tarkoituksena on kyseenalaistaa yhteiskuntaan liittyviä itsestäänselvyksiä ja huomioida toimintaan liittyvä kontekstisidonnaisuus, intertekstuaalisuus, interdiskursiivisuus ja diskurssien kytkös ideologioihin. Intertekstuaalisuudella tarkoitetaan kielenkäytön historiallisuutta ja sosiaalisuutta: käyttäessämme kieltä, käytämme toisten sanoja ja lainaamme toisten ilmaisuja. Idea korostaa sitä, että kielen luonteeseen kuuluu, että sen käyttö eri tilanteissa on aina suhteessa muihin kielenkäyttötilanteisiin. Mikään teksti ei synny tyhjiöön, vaan sillä on näkyvä tai näkymätön suhde muihin teksteihin. Intertekstuaalisuus paikantaa diskurssianalyysin osaksi yhteiskunnan, kulttuurin ja historian tutkimusta.

Reflektiivisyys on olennaista kriittisessä diskurssianalyysissä, kuten se on myös diskurssianalyysissä ja kriittisessä teoriassakin. Tämä tarkoittaa sitä, että kielenkäytön analyysia tehtäessä on tutkijalla oltava tietoa tai ymmärrystä yhteiskunnallisesta kontekstista, jossa tutkittava ilmiö sijaitsee. Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa kontekstilla tarkoitetaan kaikkia niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat merkityksen muodostumiseen sekä vaikuttavat sen tulkitsemiseen⁴⁴. Työssä käytettävä tutkimusaineisto on osa tiettyä ajallista ja paikallista kontekstia, johon analyysia tulee suhteuttaa. Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvät merkityksellistämistavat

⁴² Sama, s. 2. Ks. myös Van Dijk, Teun, A. (2001). *Multidisciplinary CDA: A Plea for Diversity*. Teoksessa Wodak, Ruth & Michael, Meyer (toim.). *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.

⁴³ Palonen (2010), s. 77. Ks. myös Van Dijk (2001), s. 104; Jokinen ja Juhila (2000), s. 84-87; Fairclough (1995), s. 38-42; Vaara, Eero & Pikka-Maaria, Laine (2006). *Kriittinen diskurssianalyysi metodologiana strategiatutkimuksessa*. Teoksessa Rolin, Kristina – Kaakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa – Elina, Henttonen (toim.). *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus, s. 158-161; Pietikäinen, Sari & Anne Mäntynen (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino, s. 116-117 ja 120.

⁴⁴ Palonen (2010), s. 79; Ks. myös Pietikäinen & Mäntynen (2009), s. 29-37.

ovat sidoksissa kunkin aikakauden diskurssiiviseen ilmapiiriin. Tutkimuksen kannalta oleellisenä kontekstina voidaan pitää EU:n rajaturvallisuusyhteistyön kehittymistä osana integraatioprosessia.

Käsitteellä hegemonia⁴⁵ tarkoitetaan tässä yhteydessä yhteiskunnan toimialojen (diskursiivisia) käytäntöjä, jotka luonnollistavat suhteita ja ideologioita. Kriittisen diskurssianalyysin diskurssien valtasuhteiden analyysissä tarkastelu keskittyy siihen, miten aineistosta tunnistettuja hegemonisia diskursseja tuotetaan ja replikoidaan. Näin ollen, koska diskurssit syntyvät ja elävät sosiaalisissa käytännöissä, on mielekästä tutkia, miten tutkimusaineistosta tunnistettuja hegemonisia diskursseja tuotetaan ja replikoidaan juurikin näissä käytännöissä.⁴⁶ Esimerkiksi kriittinen rajaturvallisuustutkimus voisi kysyä, miten laittomasta maahantulosta on suhteellisen lyhyessä ajassa luotu Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioiden yhteiskuntia uhkaava ilmiö, jonka torjumiseen käytetään jatkuvasti yhä enemmän resursseja ihmisoikeuksien puolestaan jäädessä entistä enemmän taka-alalle.

Hegemonisten diskurssien muuttuessa itsestäänselvyyksiksi niiden diskursiivinen luonne hämärtyy. Samalla ne lähenevät instituutioiksi nimettyjä asioita tai ilmiöitä. Hegemonisia diskursseja luodaan tai ne syntyvät eri menetelmin. Etsittäessä näitä menetelmiä on tutkimusaineistosta pyrittävä löytämään ne vahvat diskurssit, jotka ovat saavuttaneet hegemonisen statuksen. Tällaisille diskursseille on tyypillistä puhujien auktoriteetti, sanoman levinnäisyys ja niiden tärkeys toimenpiteiden päätösprosessissa.

Tutkimustyössä tarkastellaan millaisia hegemonisia diskursseja esiintyy Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyen. Erityisesti tässä tutkimuksessa pyritään sijoittamaan ja suhteuttamaan näitä hegemonisia diskursseja Kööpenhaminan koulukunnan laajan turvallisuuskäsitteeseen. Diskurssianalyysia tehtäessä tutkimuksessa on pyritty rakentamaan osista kokonaisuuksia ja yksittäisistä merkityksistä laajempia merkityssysteemejä eli diskursseja. Kun analyysissä kyetään löytämään tietyn diskurssin osia, jotka toistuvat yhä useammin ja useassa eri yhteydessä, on todennäköisesti löydetty hyvin vahva hegemoninen diskurssi. Toisaalta diskurssin hegemonisuudesta voi kertoa myös se, miten vaihtoehdottomana ja selvänä jokin diskurssi esiintyy.⁴⁷

⁴⁵ Hegemonia = hallitseva asema, ylivalta (erityisesti valtioiden välisissä suhteissa). Pieni sivistyssanakirja (2010).

⁴⁶ Fairclough (1995), s. 92-94; Jokinen & Juhila (2000), s. 89; Ks. myös Palonen (2010), s.77-78.

⁴⁷ Palonen (2010), s. 77. Ks. myös Jokinen & Juhila (2000), s. 76-77, 80-81.

3 TURVALLISUUDESTA KRIITTISESTI JA LAAJASTI

3.1 Turvallisuuden käsitteestä yleisesti

Kansainvälisten suhteiden tutkimusaloissa turvallisuuden tutkimuksen voidaan katsoa varsinaisesti alkaneen kehittyä toisen maailman sodan jälkeen. Erityisesti kylmän sodan jälkeinen aika toi esiin tarpeet määritellä turvallisuus uudella tavalla kansainvälisissä suhteissa. Perinteinen ajattelutapa, jossa keskityttiin lähes pelkästään sotilaalliseen turvallisuuteen, alettiin kokea riittämättömäksi tavaksi määritellä turvallisuus. Keskusteluun nousivat 1980-luvulla uudet ilmiöt, kuten ympäristö-, talous- ja sosiaalikysymykset, joiden nostamien uhkien käsitteilyä ei pystyttykään enää käsittelemään perinteisen turvallisuuskäsityksen viitekehyksellä. Näitä perinteisiä turvallisuusorientaatioita yhdistää ajatus turvallisuudesta hallittavuuden tunteena ja pyrkimyksenä. Uudet orientaatiot, erityisesti kriittinen ja jälkimoderni koulukunta, haastavat perinteiset tavat ymmärtää turvallisuus ja etsivät vaihtoehtoja.⁴⁸

Turvallisuuden tutkiminen on perinteisesti keskittynyt vallan ja rauhan tarkasteluun. Poliittisessa realismissa valta on tutkimuksen keskiössä ja turvallisuus tulkitaan tähän liittyvänä seurauksena. Vallan ja resurssien omaaminen on taannut toimijalle myös turvallisuutta. Turvallisuuden tarkastelu rauhan käsitteen kautta on tyypillistä taas idealisteille. He argumentoivat turvallisuuden olevan seurausta rauhasta, ja että pysyvä rauha takaa kaikille turvallisuuden. Nämä kaksi traditiota, realismi ja idealismi, olivat pitkään kansainvälisten suhteiden vallitsevat turvallisuustutkimuksen suuntaukset aina 1980-luvulle saakka. Tämänä jälkeen alkoi syntyä uusia suuntauksia, kuten esimerkiksi neorealismi⁴⁹ ja kriittiset näkemykset.

Mitä turvallisuus on? Thomas Hobbes⁵⁰ määritteli turvallisuuden yksinkertaistaen ihmisenä olemisen problematiikaksi. Hänen mielestä pelkästään ihmisenä olemisen materiaaliset ja psykologiset vaatimukset loivat toistuvan yhteiskunnallisen ongelman, jota tänä päivänä ku-

⁴⁸ Laitinen (1999), s. 95.

⁴⁹ Kenneth Neal Waltz (s. 1924) hahmotti kansainvälisten suhteiden neorealismia vuonna 1979 julkaistussa teoksessaan *Theory of International Politics*. Hän argumentoi, että maailmassa vallitsee jatkuvan kansainvälisen anarkian tila. Neorealismi oli Waltzin vastaus puutteisiin, joita hän näki klassisessa realismissa. Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, s. 12-13.

⁵⁰ Thomas Hobbes (1588-1679) oli englantilainen filosofi, joka tunnetaan ennen kaikkea poliittisesta filosofiasta. Hänen kuuluisin teos on vuonna 1651 ilmestynyt *Leviathan*.

vaillaan turvallisuusongelmaksi⁵¹. Hobbesin mukaan ihmisillä on intressejä, jotka ovat vastakkaisia keskenään. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että ihmiset ovat luonnontilassa keskenään. Hobbes loi tähän liittyen järjestystä ylläpitämään *Leviathanin*, ylemmän tahon. Hobbesin ajatukset ovat keskeisiä erityisesti realismissa, johon pitkälti perinteinen turvallisuusajattelu kansainvälisissä suhteissa pohjautuu.

Turvallisuus (*security*) johdetaan latinan kielen sanoista *se* (ilman) ja *cura* (huoli, huolenpito, hoiva, valvonta), joten käsitteen etymologinen perusta on negatiivinen – se kuvaa hoivaamattomuuden (huolettomuuden) huolehtimisen puutteen (turvattomuuden) tilaa.⁵² Käsitteen muutos negatiivisesta positiiviseksi tapahtui 1700-luvulla, kun yksilön turvallisuus suvereenien valtioiden syntyessä sisällytettiin kansalliseen turvallisuuteen.⁵³ Myönteisenä käsitteenä ymmärrettynä turvallisuus puolestaan viittaa olotilaan, jossa subjekti on suojattuna, vaaran ja uhan ulottumattomissa.⁵⁴

Buzan ja muut toteavat, että kansainvälisissä suhteissa turvallisuus on eri asia kuin jokapäiväisessä puheessa käytettynä.⁵⁵ Suomen kielessä tätä eroa on mahdotonta päätellä suoraan itse sanasta. Englannin kielessä on kaksi sanaa, *security* ja *safety*, jotka selventävät hieman tätä eroa. Ensimmäisellä viitataan muun muassa kansainvälisissä suhteissa käytettävään turvallisuuskäsitteeseen, kun taas jälkimmäisellä joka päiväiseen toimintaan ja yksilöön liittyvänä käsitteenä.

Turvallisuuden käsitteen suhteen useat seikat ovat jatkuvan keskustelun alaisia: käsitteen sisältö, kuka tai mikä tulisi turvata, miksi ja miltä. Lisäksi se, miten turvallisuusdiskurssi ja turvallisuushukat saavat muotonsa ja sisältönsä, vaatii erityistä huomiota. Uusi turvallisuuden käsitteellistäminen, joka seuraa politiikasta sekä yhteiskunnallisista käytännöistä, voidaan paikallistaa turvallisuuden diskursseista. Nämä eivät ole objektiivisia ja inhimillisestä olemisesta

⁵¹ Kolodziej, Edward A. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge: University Press, s. 53.

⁵² Laitinen (1999), s. 98.

⁵³ Sama, s. 98 ja 101.

⁵⁴ DerDerian, James (1995). *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard*. Teoksessa Lipshutz, Ronnie D. (edited): *On Security*. New York: Columbia University Press, s. 28.

⁵⁵ Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner, s. 21.

arvovapaita arviointeja eivätkä analyttisiä rakenteita, vaan pikemminkin historiallisten (sosiaalisten) prosessien ja rakenteiden tuotteita.⁵⁶

Turvallisuuden käsitettä pohtiessa on oleellista esittää myös tarkentavia kysymyksiä, kuten esimerkiksi kenen turvallisuudesta keskustellaan tai kenen näkökulmasta turvallisuutta tarkastellaan. On siis määriteltävä se, mikä on turvallisuuden subjekti eli kuka on turvallisuuden kohteena tai että kuka tekee turvallisuutta. Jokapäiväisessä puheessa turvallisuus ymmärretään useimmiten yksilöön liittyvänä. Yksilö edustaa Buzanin mukaan pienintä perusyksikkö, johon turvallisuuskäsite voidaan liittää⁵⁷.

Yksilötason turvallisuuden sisältö ei ole helposti määriteltävissä. Yksilön turvallisuuteen liittyviä tekijöitä on paljon ja ne itsessään ovat kompleksisia, osa jopa ainutkertaisia ja korvaamattomia. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa elämä, terveys, sosiaalinen asema, vauraus ja vapaus. Yksilötason turvallisuuden eri aspektit ovat myös jatkuvasti ristiriidassa tai kilpailemassa keskenään (esimerkiksi rikollisuudelta suojaaminen vs. kansalaisoikeuksien väheneminen). Niiden rasitteena on myös vaikeus tehdä ero objektiivisen ja subjektiivisen arvioinnin välillä (onko uhat todellisia vai kuviteltuja?)⁵⁸.

Turvallisuuskäsitteeseen liittyy oleellisesti uhan tai uhkien määrittäminen. Uhat vaihtelevat ja uhkamuodostelmien ääripäinä toimivat yksilö ja valtioiden väliset instituutiot⁵⁹. Turvallisuudessa voi olla kyse myös uhkasta vapautumisen tavoittelusta.⁶⁰ Turvallisuus voi siis olla esimerkiksi suojan tai turvan saamista ilmiöltä tai teolta, joka vaarantaa jollakin tasolla uhan kohteena olevan intressejä joko suoraan tai välillisesti.

Uhka voi olla realistinen, konkreettinen ja todennäköinen tai se voi olla abstrakti, potentiaalinen ja epätodennäköinen. Relevanttia ei ole uhan realismisuus, konkreettisuus tai todennäköisyys. Oleellista turvallisuuskeskustelussa on se, että uhka ylipäätään määritellään ja legitimoidaan jollakin tavalla ja joidenkin toimesta. Merkityksellistä on millä tavalla ja kuka tai ketkä

⁵⁶ Laitinen (1999), s. 101.

⁵⁷ Buzan, Barry (1991). *People, States & Fear, An Agenda For International Security Studies In The Post-Cold War Era*. (2. edition). Colorado: Lynne Rienner, s. 35.

⁵⁸ Sama, s. 36.

⁵⁹ Laitinen (1999), s. 102.

⁶⁰ Buzan (1991), s. 18.

tuon uhan määrittelyn ja legitimoinnin suorittavat. Tähän niin kutsuttuun turvallistamisprosessiin liittyy kiinteästi ja oleellisesti myös vallan ja resurssien jakautuminen. Turvallistamisprosessia on käsitelty luvussa 3.3.1.

Kansainvälisten suhteiden turvallisuustutkimuksessa voidaan edellä olevan perusteella erottaa neljä pääkysymystä, joiden avulla käytävää keskustelua jäsennellään. Ensimmäiseksi on oleellista määrittää tai selvittää turvallisuuden viitekohta ja mikä on valtion asema tähän liittyen. Turvallisuuden viitekohdalla ilmaistaan se mitä tai ketä turvataan. Perinteisen näkemyksen mukaan valtion turvaamisella voidaan taata parhaiten muiden toimijoiden turvallisuus, mutta muita turvaamisen kohteita voivat olla esimerkiksi kansa, yksilö tai ympäristö. Toiseksi on tärkeää kartoittaa sisäisten ja ulkoisten uhkakuvien suhde. Jos uhkakuvat liittyvät maantieteelliseen alueeseen (valtioon), niin tällöin turvallisuus yhdistetään valtion suvereniteettiin eli puhutaan kansallisesta turvallisuudesta. Turvallisuuskäsitteen laajentumisen myötä raja kansallisen ja sisäisen turvallisuuden välillä on kuitenkin hämärtynyt. Kolmanneksi ja läheisesti edelliseen liittyen on määriteltävä suhtautuminen turvallisuuden laajentamiseksi yli sotilaallisen aspektin. Ja viimeisenä kysymyksenä on se miten, turvallisuuskäsitys suhteutuu muihin kuin siihen liitettyihin uhkakuihin.⁶¹

Kansainvälisten suhteiden turvallisuustutkimuksen eri näkökulmat ja traditiot eroavat toisistaan pääasiassa tarkastelun kohteen mukaan. Eroja on myös niiden yhteiskunnallisissa ja poliittisissa tarkoituksissa. Esimerkiksi neorealismissa ja realismissa turvallisuuden viittauskohteena on valtio ja käsitys turvallisuuspolitiikasta realistinen. Epistemologia molemmissa on positivismi⁶². Feministisessä turvallisuustutkimuksessa turvallisuuden viittauskohteena puolestaan ovat yksilöt, erityisesti naiset. Tämän suuntauksen käsitystä turvallisuuspolitiikasta voidaan pitää enimmäkseen muutoksen pyrkivänä ja sen epistemologia vaihtelee laadullisesta poststrukturalismiin. Konstruktivismissa turvallisuuden viittauskohteena ovat yhteisöt ja se näkee muutoksen mahdollisena turvallisuuspolitiikassa. Epistemologia konstruktivismissa on sosiologinen ja narratiivinen.

⁶¹ Buzan, Barry & Lene, Hansen (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 10-13.

⁶² Positivismi pyrkii luomaan sellaista tietoa, jossa nojataan tieteen yhtenäisyyteen eli samoihin metodologisiin keinoihin niin tieteellisessä kuin ei-tieteellisessä maailmassa. Lisäksi positivismiin perusteisiin kuuluu ajatus sosiaalisen maailman säännönmukaisuuksista, joita voidaan tutkia ja selittää luonnontieteiden tavoin. Wendt, Alexander (2001). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 38-39.

Kylmän sodan jälkeen kansainvälisten suhteiden turvallisuustutkimus on jakautunut eurooppalaiseen ja yhdysvaltalaiseen tutkimukseen. Euroopassa on korostunut kriittinen turvallisuustutkimus (kriittinen teoria, sosiologinen ja feministinen suuntaus sekä turvallistamisteoria). Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa on korostunut realismi (poliittinen realismi, liberalismi, valtaan ja instituutioihin perustuva kansainvälinen järjestys). Eurooppalaisessa tutkimuksessa on oleelliseksi noussut turvallisuuden jatkuva reflektointi, teoretisointi, taloudellinen ja poliittinen suuntaus sekä konstruktivistinen ote. Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa sen sijaan ei ole leimaavaa tarkastella turvallisuuden käsitettä syvällisesti, vaan siihen suhtaudutaan kapeasti (sotilaallisesti), ja rationalistiset teorit ovat enemmistössä. Kapeaan realismiin pohjautuva perinteinen turvallisuuskäsitys ja kriittiseen tutkimukseen pohjautuva laaja turvallisuuskäsitys ovatkin jakaneet kansainvälisten suhteiden turvallisuuden tutkimuksen kentän kahtia.⁶³

3.2 Turvallisuuden tutkiminen kriittisesti

Kriittisessä turvallisuustutkimuksessa ei ole kyse yhtenäisestä tutkimusorientaatiosta tai koulukunnasta. Se on kansainvälisten suhteiden suuntaus, joka pyrkii tuottamaan kriittistä tietoutta turvallisuudesta. Perinteisen näkemyksen mukaan kansainvälisissä suhteissa muutokset rakenteissa tuottavat muutoksia valtioiden käyttäytymisessä, kun taas kriittinen lähestymistapa kääntää tämän toisinpäin ja korostaa juuri toimijoiden mahdollisuutta luoda muutosta⁶⁴. Kriittinen turvallisuustutkimus voidaan nähdä joko orientaationa, joka pyrkii kehittämään emansipaatioon pohjautuvaa ymmärrystä turvallisuudesta ja yhteisöstä, tai se voidaan käsittää laajempänä yläkäsitteenä kaikille sellaisille teorioille, jotka eivät nojaudu perinteiseen turvallisuustutkimukseen.⁶⁵

Tässä tutkimustyössä kriittisellä turvallisuustutkimuksella tarkoitetaan niin sanotun Frankfurtin koulukunnan näkemyksiin pohjautuvaa kriittisen teorian suuntausta. Sen keskeisimmät periaatteet määritteli Max Horkheimer (1895-1973) artikkelissaan *Traditionelle und kritische Theorie* (Traditionaalinen ja kriittinen teoria) vuonna 1937. Horkheimer tarkoitti kriittisellä teoriolla yhteiskuntateoriaa, joka kritisoi ja pyrkii muuttamaan yhteiskuntaa kokonaisuutena.

⁶³ Palonen (2010), s. 27-28.

⁶⁴ Laitinen (1999), s. 159.

⁶⁵ Wyn Jones, Richard (2005). On Emancipation: Necessity, Capacity and Concrete Utopias. Teoksessa Booth, Ken (toim.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner, s. 215; Booth, Ken (2005b). *Beyond Critical Security Studies*. Teoksessa Booth, Ken (toim.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner, s. 259 ja 261; Booth, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 40; Palonen (2010), s. 54.

Näin kriittinen teoria on vastakkainen perinteiselle yhteiskuntateorialle, joka pyrki ainoastaan ymmärtämään tai selittämään (ja sitä kautta tukemaan vallitsevaa) yhteiskuntaa.⁶⁶

Kansainvälisten suhteiden tutkimusalalle kriittinen teoria ilmestyi Robert Coxin vuoden 1981 artikkelin *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory* myötä. Artikkelin käsitteli kriittisen teorian ja ongelmanratkaisuteorian välisiä eroavaisuuksia. Kriittinen turvallisuustutkimus kehittyi 1990-luvulla erityisesti niin sanotun Walesin koulukunnan tutkijoiden Ken Boothin ja Richard Wyn Jonesin toimesta. Näiden lisäksi myös Keith Krause ja Michael C. Williams ovat vaikuttaneet merkittävästi kriittisen turvallisuustutkimuksen kehittymiseen⁶⁷.

Kansainvälisten suhteiden teorioissa kriittinen teoria edustaa reflektiivisyyttä ja konstruktivismia. Reflektoinnilla tarkoitetaan tulkinnan perusteiden tietoista ja kriittistä tarkastelua. Reflektivistinen orientaatio muodostaa laajan joukon tieteellisiä lähestymistapoja. Smithin mukaan reflektivistejä yhdistävätkin enemmän ne asiat, jotka he kieltävät kuin ne, joista he ovat samaa mieltä. Toisistaan reflektivistit erottuvat erilaisten tutkimuskohteiden perusteella. Esimerkiksi feministit refleктоivat sukupuolta, normativistit arvoja, postmodernistit tiedon rakentumista sekä kriittisen teorian edustajat tiedon ja vallan välistä suhdetta.⁶⁸

Konstruktivismilla tarkoitetaan tapaa käsittää ympäröivä todellisuus sosiaalisesti rakentuvaksi. Sen tavoitteena on osoittaa, että muutos on mahdollista, koska käytäntöjä ei nähdä luonnollisina ja annettuina, vaan rakentuvina. Reflektiivisyyttä ja konstruktivismia yhdistävinä ominaisuuksina voidaan pitää kriittisyyttä itsestäänselvyyksiä ja annettuja asioita kohtaan, historiallisen ja kulttuurillisen kontekstin merkitystä, käsitystä tiedon muotoutumisesta sosiaalisissa prosesseissa sekä tiedon ja sosiaalisen toiminnan kytköstä.⁶⁹

⁶⁶ Ilmaisu kriittinen teoria (saks. *Kritische Theorie*) on peräisin nimenomaan Max Horkheimerin ohjelmajulistuksenomaisen artikkelin *Traditionelle und kritische Theorie* (1937) otsikosta. Kriittisen teorian pääteoksena pidetään Horkheimerin ja Theodor W. Adornon 1944-1947 laatimaa esseekokoelmaa *Valituksen dialektiikka*. Wikipedia (2011)

⁶⁷ Keith Krause ja Micheal C. Williams ovat julkaisseet vuonna 1997 kokoelmateoksen *Critical Security Studies*, jossa tutkimussuuntaa esitellään moniulotteisena ja osin kuvailevana suuntauksena. Booth (2007), s. 40-41.

⁶⁸ Palonen (2011), s. 52-53; Smith, Steve (1997). *New Approaches to International Theory*. Teoksessa Baylis, John&Steve, Smith (toim.). *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, s. 169 ja 172; Laitinen (1999), s. 29-30; Booth (2007), s. 126.

⁶⁹ Palonen (2011), s. 53.

Kriittinen teoria korostaa muutoksen mahdollisuutta. Sen mukana olemassa olevia tosiasioita voidaan muuttaa, koska ne ovat sopimuksenvaraisia ja luonteeltaan yhteiskunnallisia. Kriittisen turvallisuustutkimuksen tavoitteena näin ollen on kyseenalaistaa olemassa oleva turvallisuustodellisuus ja luoda sitä kautta uutta turvallisuutta.

Kriittinen turvallisuustutkimus voidaan määritellä kahdella eri tasolla: teoreettisesti ja poliittisesti. Teoreettisesti kriittinen teoria käsittelee turvallisuuteen, yhteisöön ja emansipaatioon liittyviä ontologisia, epistemologisia, ja käytännön ajatuksia maailmanpolitiikasta. Poliittisesti taas teoria pyrkii lisäämään turvallisuutta emansipaation kautta sekä vahvistamaan yhteisöjen verkostoa kaikilla tasoilla, mukaan lukien mahdollisten yhteisöjen yhteisön – ihmiskunnan yhteisön.⁷⁰

Kriittisen turvallisuustutkimuksen päämääränä on haastaa angloamerikkalainen, valtiojohtoinen, militarisoitunut, metodologisesti positivistinen ja filosofisesti realistinen käsitys turvallisuudesta⁷¹. Lähtökohtana on, että nykyinen turvallisuusympäristö on liian kompleksinen tarkasteltavaksi yksinkertaistavan poliittisen realismin kautta. Näin ollen realistiset teoriat suhtautuvat niin maailmaan kuin myös turvallisuuteen liian kapea-alaisesti ja mustavalkoisesti.

Kriittisessä turvallisuustutkimuksessa turvallisuus nähdään kokonaisvaltaisena ilmiönä. Siinä ihminen nähdään turvallisuuden kohteena eikä yksinomaan valtio. Kriittisessä teoriassa valtioiden välisiä konflikteja pidetään suhteellisen epätodennäköisinä, esimerkiksi taloudelliset ja ympäristölliset uhat ovat konkreettisempia. Valtioiden myös koetaan usein luovan enemmän turvattomuutta kansalaisilleen kuin turvallisuutta. Kriittinen turvallisuustutkimus pyrkii laajentamaan turvallisuuskäsitettä, mutta ei kuitenkaan siten, että kaikki poliittiset ongelmat siirrettäisiin turvallisuuden piiriin. Kriittisessä turvallisuustutkimuksessa poliittisten ongelmien turvallistamisen (*securitizing politics*) sijaan pyritään turvallisuusasioiden politisoimiseen (*politicizing security*).⁷²

Perinteisen ymmärryksen mukaan kansainvälisissä suhteissa muutokset rakenteissa tuottavat muutoksia valtioiden käyttäytymisessä. Kriittinen lähestymistapa kääntää tämän pääläelleen ja

⁷⁰ Booth (2005b), s. 268.

⁷¹ Booth, Ken (2005a). *Critical Explorations*. Teoksessa Booth, Ken (toim.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner, s. 13-16; Booth (2005b), s. 259-260; Booth (2007), s. 33-36.

⁷² Booth (2005a), s. 13-16; Booth (2005b), s. 259-260; Booth (2007), s. 33-36.

korostaa juuri toimijoiden mahdollisuutta luoda muutosta. Kriittisen turvallisuustutkimuksen laaja käsitys turvallisuudesta eroaa uusrealismin (Buzan ym.) laajasta turvallisuudesta, koska kriittinen ymmärtää poliittisen merkityksen syvemmissä mielessä ja nojaa radikaalimpaan politiikan teoriaan ja metodologiaan.⁷³

Kriittistä turvallisuustutkimusta on kritisoitu erityisesti poliittisen realismin taholta. Perusteenä kritiikille on ollut turvallisuuskäsitteen liiallinen laajentaminen ja teorian hajanaisuus. Toisaalta kriittistä turvallisuustutkimusta on arvosteltu myös siitä, että se ei olekaan niin konstruktivistinen kuin se antaa ymmärtää. Kriittisyys saa eräät uhat nousemaan toisia tärkeämmäksi ja näin ollen kriittiset teoriat vain uudelleenluovat perinteistä näkemystä turvallisuudesta, jossa erotellaan todelliset turvallisuusuhat muista.⁷⁴

3.2.1 Emansipaatio

Kriittisen teorian ideologinen perusta on emansipaatio⁷⁵. Sillä tarkoitetaan muutosprosessia kohti kansainvälistä järjestelmää, jossa vallitsee universaali vapaus ja tasa-arvo. Se voidaan nähdä myös prosessina, joka vapauttaa ja avartaa keskustelua turvallisuudesta. Tällöin voidaan keskittyä olennaisiin kysymyksiin, kokemuksiin ja käytäntöihin, jotka muuten sivuutetaan valtavirran tutkimuksessa. Toisaalta emansipaatio voidaan käsittää vapautumiseksi vallan ja tiedon yhteyttä ylläpitävistä rakenteista sekä tilan raivaamisena vaihtoehtoisille näkemykselle ja mahdollisuuksille.⁷⁶ Emansipaatio tarjoaa tiedolle filosofisen arviokohdan, yhteiskunnalle kehityksen teorian ja sortoa vastustavan käytännön.

Epistemologisesti emansipaatio luo yhtenäisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta kriittisille teorioille. Se antaa tutkimuksille poliittis-eettisen suunnan, ja se erottaa kriittisen näkökohdan muista yhteiskuntatieteistä.⁷⁷ Haasteena on, että kriittisen teorian edustajat eivät ole kyenneet esittämään systemaattista tarkastelua koskien teorian ja emansipaation suhteesta toisiinsa.

⁷³ Laitinen (1999), s. 160.

⁷⁴ Booth (2005b), s. 259-260; Booth (2007), s. 29-30; Palonen (2010), s. 55-56.

⁷⁵ Emansipaatio johdetaan latinan kielen sanasta *emancipare*. Se tarkoittaa vapautumista orjuudesta tai holhoudesta. Valistuksen aikana termi muotoutui tarkoittamaan sorrosta vapautumista. Myöhemmin käsitteellä alettiin tarkoittaa poliittisia ohjelmia, jotka pyrkivät kehitykseen, vapauteen, tasa-arvoon ja inhimillisyyteen. Ks. Booth (2007), s. 11.

⁷⁶ Fierke, K.M. (2007). *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity, s. 5.

⁷⁷ Palonen (2010), s. 57-58.

Olosuhteet tosiasialliselle emansipaatiolle ovat kriitikoiden mielestä utopistisia ja analyytisesti mahdottomia tunnustaa. Tähän arvosteluun kriittinen turvallisuustutkimus on vastannut argumentoimalla, että emansipaatio on jatkuva prosessi eikä lopputulos.⁷⁸ Tutkimustyössä emansipaatio nähdään nimenomaan tällaisena jatkuvana prosessina.

3.3 Turvallisuuskeskustelun laajentuminen – laaja turvallisuus

Uudet turvallisuuskeskusteluun nousseet uhat ovat keskenään erilaisia, mutta omaavat kuitenkin yhtenäisiä piirteitä. Ensinnäkin suurin osa niistä on ei-valtio keskeisiä uhkia. Ne muodostuvat elementeistä, jotka ovat luonteeltaan valtion sisäisiä (*sub-state*) tai valtioiden välisiä (*trans-state*). Tämän seurauksena nämä uudet uhkat eivät sopeudu helposti valtiokeskeisiin teorioihin ja analyysihin. Toiseksi, näillä uusilla haasteilla (uhkilla) ei ole mitään erityistä maantieteellistä paikkaa. Uudet uhkat ovat hajanaisia ja moniulotteisia. Lisäksi, niitä pitää tarkastella niin rinnakkain, sektorialisesti kuin myös alueellisesti. Kolmanneksi, näitä uhkia ei voida hallita yksistään perinteisin turvallisuuspolitiikoin. Puolustus- tai sotilasorganisaatioilla voi olla oma rooli, erityisesti silloin kun väkivaltaisia konflikteja tapahtuu, mutta tehokas uusien uhkien hallinta vaatii joukon ei-sotilaallisia lähestymistapoja.⁷⁹

Kansainvälisissä suhteissa turvallisuuskeskustelun laajentamiselle perustan loi tanskalainen Barry Buzan teoksellaan *People, States and Fear* (1983). Buzan esitti tässä teoksessa teorian uudistamaan ja laajentamaan turvallisuuden problematiikkaa. Tämä näkökulma tunnetaan kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa Kööpenhaminan koulukunnan teoriana.

Buzan määritteli kolme eri analyysitasoa: yksilö, valtio ja kansainvälinen järjestelmä. Hänen mukaan turvallisuudessa on pääasiassa kyse ihmisyyhteisöjen kohtalosta ja toissijaisesti yksittäisten ihmisten henkilökohtaisesta turvallisuudesta⁸⁰. Näin ollen kansainvälisessä järjestelmässä turvallisuuden standardiyksikkö on suvereeni alueellinen valtio. Ideaali on kansallisvaltio, jossa etniset ja kulttuurilliset rajalinjat yhtyivät poliittisiin rajoihin. Kuitenkin, koska loppujen lopuksi aika harvoin näin tapahtuu, niin myös ei-valtio kollektiivit, erityisesti kansat

⁷⁸ McDonald, Matt (2007). Emancipation and Critical Terrorism Studies. *European Political Science*. 6/2007, s. 257; Wyn Jones (1996b), s. 89 ja 151.

⁷⁹ Terrif Terry, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan (1999). *Security Studies Today*. Cornwall: MPG Digital Solutions, s. 166.

⁸⁰ Buzan (1991), s. 19.

ovat tärkeitä yksiköitä turvallisuutta analysoitaessa. Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuustutkimus korostaa erityisesti turvallisuuden sosiaalisia näkökulmia.

3.3.1 Turvallistaminen

Kööpenhaminan koulukunnan luomista käsitteistä keskeisin on turvallistaminen (engl. *securitization*). Sillä tarkoitetaan asian esittämistä olemassa olevana uhkana, joka vaatii hätätoimenpiteitä ja normaalin poliittisen toiminnan ulkopuolisten toimien oikeutusta. Olosuhteista riippuen mikä tahansa asia voidaan turvallistaa. Sellaisten asioiden osalta, jotka ovat liikkuneet pois dramaattisesti ei-poliittisesta kategoriasta, voidaan kysyä ovatko ne ainoastaan politisoitu vai onko ne myös turvallistettu. Turvallistaminen voidaan nähdä näin ollen politisoinnin äärimmäisenä muotona.⁸¹ Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti asioiden käsittely eri olotiloissa.

EI-POLITISOITU (<i>non politicized</i>)	POLITISOITU (<i>politized</i>)	TURVALLISTETTU (<i>securitized</i>)
Asiasta ei esiinny julkista keskustelua, julkinen valta ei puutu asiaan eikä sitä käsitellä poliittisen päätöksenteon piirissä.	Asia esitetään tavallisena poliittisena kysymyksenä ja sitä käsitellään päivänpolitiikassa, poliittisen päätöksenteon ja julkisen keskustelun piirissä.	Asia esitetään turvallisuussuhkana, joka vaatii äärimmäisiä toimenpiteitä ja toimimista normaalien poliittisten käytäntöjen ohi.

Taulukko 1. Ei-poliittisesta turvallistettuun.⁸²

Diskurssi, joka esittää jonkin asian olemassa olevana uhkana jollekin kohteelle, ei ole vielä itsessään saa aikaan turvallistamista. Tällaista diskurssia kutsutaan turvallistamisesitykseksi (engl. *securitizing move*). Asian tai ilmiön turvallistaminen tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun se yleisesti hyväksytään uhkaksi. Jos tällaista hyväksyntää ei tapahdu, voidaan puhua ainoastaan turvallistamisesityksestä eikä ilmiön tai asian turvallistumisesta.

Turvallistamisen merkille pantava ominaisuus on sen erityinen retorinen rakenne (selviytyminen, toiminnan prioriteetti ”koska jos ongelmaa ei hoideta nyt, niin tämän jälkeen se on myöhäistä ja me emme ole olemassa korjaamassa virhettämme”). Tämä piirre voi toimia Kööpenhaminan koulukunnan mukaan työkaluna etsittäessä turvallisuuden toimijoita ja itse ilmiötä

⁸¹ Buzan et al. (1998), s. 23-26.

⁸² Sama.

kaikilta muilta sektoreilta paitsi sotilaalliselta, jossa on usein vaikea määritellä sitä, milloin sisällyttää uusia asioita turvallisuusagendaan.⁸³

Turvallistamisen idea perustuu puheaktiteoriaan (engl. *speech-act theory*)⁸⁴. Sillä tarkoitetaan sitä, että kieli voi toimia sosiaalisena voimana eri tilanteissa. Tietyn kielen puhuminen merkitsee, että samalla tuotetaan tai suoritetaan puheakteja; kuten käskyn antaminen tai kysymyksen tekeminen eli tekoja, joissa viitataan johonkin sekä väitetään jotakin.⁸⁵

Puheaktiteorian mukaan turvallistamisen onnistuminen on kiinni sisäisistä ja ulkoisista seikoista. Sisäiset seikat liittyvät siihen, että turvallistamispuheen (engl. *security speech act*) tulisi noudattaa tiettyjä menettelytapoja, jotka kuuluvat tämänlaiselle puheelle. Puheen tulisi sisältää juoni, jossa esitetään ulkoiset uhat ja niin sanottu kriittinen piste, jonka jälkeen ei ole enää paluuta entiseen. Ulkoisilla tekijöillä tarkoitetaan sitä, että jotta turvallistamispuhe olisi onnistunut, niin puhujan tulee omata auktoriteettia, vaikkei välttämättä virallista sellaista. Toiseksi, puheessa tulee osoittaa tiettyjen uhkien tiettyjen uhkien olemassaoloa, jotka tiedetään yleisesti uhkaaviksi.⁸⁶

Kööpenhaminan koulukunta määrittää turvallistamisen intersubjektiiviseksi prosessiksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että turvallisuutta ei voida määrittää objektiivisesti. Turvallistaminen on myös sosiaalisesti rakentunut prosessi. Yksilöt eivät yksin päättä, onko jokin ilmiö tai asia turvallisuusuhka. Turvallistamisen onnistumisesta ei myöskään päättä turvallisuusesityksen tekijä, vaan yleisö, jolle turvallisuuspuheakti on suunnattu. Tämä tarkoittaa sitä, että turvallistamisessa on aina kyse subjektien välisestä suhteesta.⁸⁷

Turvallisuusanalyysin tekemiseksi puheaktiteorian kautta on Kööpenhaminan koulukunnan teoriassa määritelty kolme keskeistä termiä: viitekohde (engl. *referent object*), turvallistaja (engl. *securitizing actor*) ja vaikuttava toimija (engl. *functional actor*).⁸⁸ Viitekohteella tarkoi-

⁸³ Buzan et al. (1998), s. 26.

⁸⁴ Englantilaisen filosofin John Langshaw Austinin (1911-1960) kehittänyt teoria kielitieteen pragmatiikasta.

⁸⁵ Laitinen (1999), s. 150.

⁸⁶ Buzan et al. (1998), s. 26-33.

⁸⁷ Sama, s. 30-32.

⁸⁸ Sama, s. 36.

tetaan asioita, jotka ovat uhattuina ja joiden olemassaolo pyritään legitimisoimaan. Turvallistaja on puolestaan toimija, joka turvallistaa asioita julistamalla jotain viitekohdiksi, eli toisin sanoen julistamalla jonkin asian olemassaolo uhatuksi. Vaikuttava toimija on taas toimija, joka vaikuttaa merkittävästi tarkasteltavan turvallisuussektorin dynamiikkaan olematta viitekohta tai turvallistaja. Tällainen on esimerkiksi saasteita päästävä tehdas, joka ei ympäristöturvallisuutta tarkasteltaessa ole viitekohta (ympäristö) eikä se yritä osaltaan turvallistaa ympäristöasioita.

Turvallistamisteoriaa on myöhemmin kehitetty edelleen. Buzan ja Wæver ovat luoneet käsitteet turvallisuuskonstellatit (engl. *security constellations*) ja makroturvallistaminen (engl. *macrosecuritisation*) tavoitteena on täydentää jo olemassa olevan teorian puutteita⁸⁹. Alkuperäisen turvallistamisteorian keskittyessä pääosiltaan tarkastelemaan valtiotason suhteita, on edellä mainittujen uusien käsitteiden avulla tavoitteena huomioida myös systeemi- ja globaaliset tasot ja niissä olevat turvallisuusuhkat. Esimerkiksi makroturvallistamisella tarkoitetaan juuri valtiotasoa suurempia kokonaisuuksia.

Turvallisuuskeskustelun laajentamista on kritisoitu. Kritiikkiä on saanut teorian tutkimuksellinen pinnallisuus, diskurssipainotteisuus ja toimijoiden kykenemättömyys turvallistaa turvallisuusongelmia (niin sanottu hiljainen turvallisuuskonfliktti).⁹⁰ Erityisesti kritiikkiä ovat antaneet perinteisen turvallisuusnäkökulman edustajat, mutta ajatusta ovat kritisoineet myös oman koulukunnan edustajat (muun muassa Ole Wæver). Arvostelijoiden mielestä liika turvallistaminen vie lopulta pohjan koko turvallisuuskäsitteeltä, koska laajentamisen jälkeen se ei tarkoita enää mitään ja sen alle voidaan sijoittaa lähes mitä tahansa⁹¹.

Turvallistamisteoriaa on kritisoitu myös turvallistamisen yksipuolisuudesta. Turvallistamisesitys ei anna koko kuvaa prosessin monimutkaisuudesta. Diskursiivinen lähestymistapa voi mahdollisesti antaa vajavaisen kuvan turvallistamisprosessista, koska se ei tunnusta muutoksia prosessissa. Se, miten jo olemassa olevia turvallisuusmekanismeja tai -välineitä muutetaan

⁸⁹Buzan, Barry & Ole, Wæver (2009). "Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory". *Review of International Studies*. 35(2), 253-276, s. 254, 255, 257 ja 270.

⁹⁰ Palonen (2010), s. 63.

⁹¹ Wæver, Ole (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen. 'New Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004, s. 46-49.

uhkakuvia vastaaviksi, kertoo monimuotoisemmasta prosessista kuin Kööpenhaminan koulu-kunta on esittänyt.

Turvallistamisteoriassa on ongelmallista myös diskursiivisuuden keskittyminen ainoastaan teksteihin ja puheisiin. Se ei huomioi sellaisia sellaisia merkittäviä medioita kuin televisio tai sosiaalinen media (internet) ja niiden huomattavaa merkitys poliittisessa kommunikaatiossa. Erityisesti kuvilla ja videoilla viestiminen tulisi huomioida turvallistamisprosessissa. Lisäksi haasteena on turvallisuuspuheen ja käytännön kohtaamattomuus: turvallistaminen ei jalkaudu käytännön toimiksi. Teoriaa tulisikin laajentaa käsittämään sekä diskursiivinen (puhe ja yhteinen ymmärrys) että ei-diskursiivinen (poliittinen linjaus ja toiminta) turvallistaminen, jotka voisivat toimia joko erillään tai yhdessä. Kokonaisvaltaiseen turvallistamisprosessiin tulisi kuulua asian tunnustaminen turvallisuuteen kuuluvaksi ja myös käytännön toimenpiteet.⁹²

Wæver on laajentamisen sijaan esittänyt turvallistamisprosessin kääntämistä toisin päin: laajentamisen sijasta pyrittäisiinkin pääsemään turvallisuuskäsitteen ytimeen. Tätä prosessia Wæver nimittää turvallistamisen purkamiseksi, ei-turvallistamiseksi (engl. *de-securization*). Sillä tarkoitetaan asioiden palauttamista takaisin tavanomaisen politiikan piiriin turvallistamiskeskustelusta. Mekanismilla on pyrkimyksenä estää kaiken poliittisesti haluttavan siirtymistä turvallisuuden piiriin ja käsitellä asioita tai ongelmia tavanomaisen politiikan sisällä. Erityisesti vakaaseen ja pysyvään ratkaisuun pyrittäessä pitkällä aikavälillä, kuten esimerkiksi konfliktin ratkaisussa, tulisi nimenomaan pyrkiä ei-turvallistamiseen eikä luomaan lisää turvallisuutta.⁹³

Kaikilla turvattomuutta kokevilla ei ole mahdollisuutta luoda asiasta diskurssia eli kertoa turvallisuusongelmastaan. Tämä voi esimerkiksi johtua heidän yhteiskunnallisesta tai sosiaalisesta asemasta. Kaikilla ihmisillä ei ole automaattisesti sananvapautta. Tämän unohtamisesta turvallistamisteoriaa on myös arvosteltu. Kriitikoiden mukaan se kertoo teorian Eurooppa keskeisyydestä. Esteenä voi myös olla politiikan kasvanut etäisyys kansalaisista. Poliittisten esiintymispaikkojen ollessa avoimia vain harvoille ja valituille, ei kaikilla ole yhtäläistä mahdollisuutta tuoda omaa agendaansa esille.

⁹² Williams, Michael C. (2003). "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". *International Studies Quarterly*. 47(4), s. 511-531, s. 512; Stritzel, Holger (2007). "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond". *European Journal of International Relations*. 13(3), s. 357-383, s. 367.

⁹³ Buzan et al. (1998), s. 32; Wæver (2004), s. 10.

Turvallistamisessa on keskeistä se, kenellä on oikeus ja mahdollisuus määritellä mitä asioita nostetaan turvallisuuskeskusteluun ja miten tätä keskustelua käydään. Joillakin voi institutionaalisen ja yhteiskunnallisen asemansa vuoksi olla parempi mahdollisuus saada omat turvallistamisesityksensä esille. Esimerkiksi itse turvallisuustoimijoilla, kuten rajaturvallisuusviranomaisen ja poliisi, on asemansa puolesta merkittävä kyky tuottaa esityksiä uhkakuvista ja näihin liittyvästä turvallisuudesta. Kaikilla toimijoilla ei ole lainkaan mahdollisuutta tehdä turvallistamisesityksiä. Tällöin voidaan puhua hiljaisesta turvallisuusedilemmasta.⁹⁴

3.3.2 Turvallisuuden eri sektorit

Ihmisyhteisöjen turvallisuuteen vaikuttaa Kööpenhaminan koulukunnan mukaan viiden pääsektorin toiminnot. Nämä viisi ovat sotilaallinen, poliittinen, taloudellinen, yhteisöllinen ja ympäristöllinen turvallisuussektori. Yleisesti sotilaallinen turvallisuus on kahden tason vuoropeliä valtioiden offensiivisten ja puolustuksellisten asevoimien sekä valtioiden arviointien välillä toisten valtioiden aikomuksista. Poliittisella turvallisuudella tarkoitetaan taas valtioiden organisaatiollista pysyvyyttä, hallintojärjestelmiä ja ideologioita, jotka legitimoivat valtiot. Taloudellisella turvallisuudella puolestaan tarkoitetaan pääsyä resursseihin, varoihin ja markkinoihin, jotka ovat välttämättömiä hyväksyttävän hyvinvointitason ja valtiovallan ylläpitämiseksi. Yhteisöllisellä turvallisuudella tarkoitetaan vakautta muun muassa kansallisessa identiteetissä ja kulttuurissa. Ympäristöllinen turvallisuus puolestaan on huolissaan paikallisen ja koko planeetan biosfääristä siinä mielessä, että se nähdään oleellisena kaikkien ihmisten olemassaololle. Kaikki viisi sektoria eivät suinkaan toimi erillään toisistaan, vaan jokainen osaltaan määrittää painopisteen turvallisuusproblematiikassa ja tavan järjestää prioriteetit. Lisäksi ne kaikki ovat linkittyneinä toisiinsa hyvin vahvasti.⁹⁵

Lähtökohta sektoriajattelussa on pyrkimys ymmärtää turvallisuus erityisenä politiikkana, jota voidaan soveltaa erilaisiin asiakokonaisuuksiin. Kööpenhaminan koulukunnan tavoite turvallisuusanalyysissä on konstruktivis-operationaalisen lähestymistavan avulla erottaa turvallistamisen prosessi turvallisuuden politisoimisesta, jotta voidaan ymmärtää kuka voi turvallistaa ja mitä, ja millaisten olosuhteiden kautta.⁹⁶ Koulukunta näkee, että turvallisuus on erityinen po-

⁹⁴ Huysmans, Jef (2002). "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security". *Alternatives*. 27(1), supplement February 2002, s. 41-62, s. 50, 53 ja 56-57; Buzan & Hansen (2009), s. 216; Wilkinson (2007), s. 10 ja 12; Booth (2007), s. 167.

⁹⁵ Buzan (1991), s. 19-20.

⁹⁶ Laitinen (1991), s. 141.

liittinen käytäntö. Koulukunta on erityisesti kiinnostunut siitä, kuinka turvallisuuskäsitettä käytetään. Erityisesti kyse on sen arvioimisesta tulisiko jokin asia turvallistaa vai jättää niin sanotun normaalin politiikan piiriin⁹⁷. Seuraavassa taulukossa on esitelty Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektorit, niiden viittauskohteet ja turvallistajat.

TURVALLISUUDEN SEKTORI	TURVALLISUUDEN VIITTAUSKOHTA	TURVALLISTAJAT
Sotilaallinen	Ensisijaisesti valtiot; myös kv-järjestöt, EU yms.	Ensisijaisesti valtioiden ylimmän johdon edustajat.
Ympäristöllinen	Ympäristö	Valtiot, globaalit ympäristöliikkeet
Taloudellinen	Valtiot, kansallinen talous; myös erilaiset ryhmät kv-taloudessa, yritykset, järjestöt, liittoutumat yms.	Valtiot, yritykset, ammattiliitot ja -järjestöt
Yhteisöllinen	Valtiot, kansat, heimot yms. vahvan oman identiteetin omaavat ryhmät	Valtiot ja ryhmät
Poliittinen	Valtiot, poliittiset yhteisöt, EU, organisoituneet ryhmät	Valtioiden hallitukset, EU:n päämiehet, org. ryhmien johtajat

Taulukko 2. Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektorit.⁹⁸

Turvallisuuden jakamista muihin kuin sotilaalliseen sektoriin on arvosteltu. Kriitikissä on esitetty Kööpenhaminan koulukunnan epäonnistuvan sektorijaossaan. Syyksi epäonnistumiseen on nähty liiallinen kompromissihalukkuus ja vaikeus irrottautua kapean turvallisuuskäsityksen valtiokeskeisestä politiikkanäkemyksestä. Lisäksi esimerkiksi poliittisen sektorin ajatusta ei pidetä toimivana. Arvostelijoiden mielestä sitä ei tulisi muodostaa lainkaan, koska se nähdään kattavan lähes kaiken politiikan tunkeutuessa kaikkialle. Myös ympäristöllistä sektoria vähätellään, koska ympäristötoimintaa tekevät päätökset tehdään lähes poikkeuksetta aina politiikan alueella. Näin ollen ympäristöllinen sektori olisi nähtävissä alisteiseksi poliittiselle sektorille eikä itsenäiseksi osa-alueeksi.⁹⁹

⁹⁷ Sama, s. 142.

⁹⁸ Buzan et al. (1998), s. 49-161; Ks. myös Palonen (2010), s. 66.

⁹⁹ Huru, Jouko (1998). Kohti moniarvoista ja laaja-alaista turvallisuutta. *Kosmopolis*. 28(1), 45-67, s. 58 ja 60.

3.3.3 Alueelliset turvallisuuskompleksit

Kööpenhaminan koulukunta määrittelee turvallisuuskompleksin olevan sellaisten valtioiden joukko, jossa näiden valtioiden turvallisuuskäsityksistä ja –huolista suurin osa on linkittynyt toisiinsa siten, että valtioiden kansallisia turvallisuusongelmia ei voida kohtuudella tutkia tai selvittää toisistaan erillään.¹⁰⁰ Koulukunnan pyrkimys turvallisuuskompleksien suhteen on laajentaa analyysiä avaamalla useampia sektoreita tarkastelun kohteeksi. Tämä tapahtuu nostamalla esille sellaisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi missä määrin on havaittavissa alueellisia muotoja, kun muitakin sektoreita kuin poliittinen ja sotilaallinen nostetaan esiin.

Klassinen turvallisuuskompleksiteoria katsoo turvallisuustoimijoiden, valtioiden olevan tietyissä kimpuissa tai joukoissa (klusteri), jotka ovat alueellisia perustaltaan. Vaikka globaali keskinäisriippuvuus (interdependenssi) alkaa realisoitua, niin silti valtioiden turvattomuuden suhteen kyse on usein läheisyydestä. Täten keskinäisriippuvuuden luoma globaali turvallisuusyhteisö ei ole yhdenmukainen. Alueelliset turvallisuuskompleksit ovat kestäviä, mutta eivät pysyviä ja lisäksi ne ovat osa kansainvälistä anarkista järjestelmää.¹⁰¹

Uusista laajennetuista turvallisuuskomplekseista Kööpenhaminan koulukunta käyttää termiä heterogeeniset kompleksit. Tällöin kyseessä on valtioiden lisäksi kansat, yritykset sekä erilaiset muut yhteisöt, jotka taas ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Klassinen yksikkö tai systeemi (kompleksi) on puolestaan homogeeninen – pääasiassa valtioiden sotilaallisiin ja poliittisiin turvallisuusdynamiikkoihin keskittyvää.¹⁰²

3.4 Kriittisyys ja laajuus määrittämässä turvallisuutta

Tässä tutkimustyössä kriittinen teoria ja Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria nähdään toisiaan täydentävinä. Kööpenhaminan koulukunta korostaa uudenlaisia turvallisuusuhkia, kuten esimerkiksi rajat ylittävä järjestäytynyt ja vakava rikollisuus. Kriitikoiden mielestä se ei kuitenkaan onnistu näiden uusien turvallisuusongelmien käsittelyssä koulukunnan lo-

¹⁰⁰ Buzan et al. (1998), s. 12.

¹⁰¹ Laitinen (1999), s. 144.

¹⁰² Sama, s. 145.

pulta kuitenkin varsin perinteisen näkökulman vuoksi¹⁰³, joten kriittinen teoria täydentää sitä tutkimuksessa tältä osin.

Kuten tutkimustyössä on jo edellä todettu, niin kriittisen turvallisuustutkimuksen ja Kööpenhaminan koulukunnan esittämä turvallistamisteoria poikkeavat toisistaan. Toisaalta niitä molempia yhdistää sosiaalinen konstruktivismi ja laaja turvallisuuskäsitys, ehkä jopa emansipaatiokin. Kriittinen teoria pitää Kööpenhaminan koulukunnan näkemyksiä neorealistisena ja valtiokeskeisinä. Samoin se arvostelee koulukunnan näkemystä siitä, että se ei tunnusta muutosta ja yksilöitä viittauskohteina. Kööpenhaminan koulukunta puolestaan näkee kriittisen teorian ajatukset itseään radikaalimpana. Koulukunnan edustajien mielestä kriittinen teoria myös korostaa liikaa sosiaalisten rakenteiden muutosherkkyyttä.¹⁰⁴

Kööpenhaminan koulukunnan esittämistä näkemyksistä merkittävin on turvallistaminen eli asian siirtäminen tavallisesta politiikan piiristä turvallisuuden alueelle. Syynä tähän on kyseisen asian tai ilmiön hallitsemiseksi vaadittavat erityistoimenpiteet. Myös kriittisen teorian mukaan turvallisuus on poliittisella asialistalla korkealla prioriteetilla. Eroavaisuus näiden kahden välillä on siinä, että Kööpenhaminan koulukunta nojautuu lähes pelkästään diskurssien tarkasteluun, kun taas kriittisen teorian mukaisesti juuri tällainen pelkästään puheaktiteorian kautta tapahtuva turvallisuustutkimus jättää huomioimatta suuren osan ympäröivää todellisuutta ja tekee turvallisuuden riippuvaiseksi sitä määrittelevästä tutkimuksesta. Seuraavassa taulukossa on esitetty molemmat orientaatiot tiivistetysti.

	KÖÖPENHAMINAN KOULUKUNTA	KRIITTINEN TEORIA
Turvallisuuden kielellinen rakentuminen	Turvallistamista tapahtuu ai- noastaan puheteoissa.	Huomioi käytännön toimet diskurssien lisäksi
Turvallisuuden viittauskohteet	Ensisijaisesti valtiot ja yhtei- söt.	Tunnustaa myös yksilöt.
Analysointityökalut	Turvallistamisteoria	Toimii taustalla laajempänä filosofisena suuntauksena.
Tutkimuksen tavoitteet	Poliittisten turvallisuusraken- teiden purkaminen; ei huomioi turvallistamisen seurauksia.	Emansipaation ja muutoksen edistäminen; vaihtoehtojen todellisuuksien pohtiminen ja seurauksien käsittely.

Taulukko 3. Kööpenhaminan koulukunnan ja kriittisen teorian vertailu.¹⁰⁵

¹⁰³ Wilkinson, Claire (2007). "Outside Europe? The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable". *Security Dialogue*. 38(5), s. 5-25, s. 6-7.

¹⁰⁴ Booth (2005a), s. 23; Booth (2007), s. 164-167; Buzan & Hansen (2009), s. 207 ja 215; Buzan et al. (1998), s. 204-206.

¹⁰⁵ Palonen (2010), s. 70.

4 EUROOPAN UNIONI JA TURVALLISUUSULOTTUVUUDET

4.1 Eurooppalaisen yhteistyön syveneminen ja vakauden luominen

Eurooppalaisia valtioita yhdistävä unioni syntyi alun perin taloudellisista ja poliittisista lähtökohdista. Toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa haluttiin lisätä valtioiden välistä luottamusta ja sitä kautta ennaltaehkäistä uusien kuluttavien suursotien syttyminen. Länsi-Euroopassa vallitsi myös ajatus kommunismin leviämisen estämisestä. Vallinneessa poliittisessa ilmapiirissä kymmenen Länsi-Euroopan valtiota¹⁰⁶ perusti Lontoon sopimuksella vuonna 1949 Euroopan neuvoston valtioiden välisen yhteistyön lisäämiseksi. Näistä maista kuusi (Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa) veivät yhteistyön vielä pitemmälle. Ne laativat sopimuksen raskaan teollisuuden – hiilen ja teräksen tuotannon – yhdistämisestä yhteisen hallinnon alle vuonna 1951. Tavoitteena oli muun muassa estää Ranskan ja Saksan suhteiden uudelleen kärjistyminen sekä Euroopan energia- ja terästuotannon ylikansallinen hallinnointi.

Hiili- ja teräsyhteisön jälkeen eurooppalaisen yhteistyön laajeneminen (integraatio) levisi myös muille talouden ja politiikan aloille. Rooman sopimuksella vuonna 1957 perustettiin Euroopan talousyhteisö (ETY; engl. *European Economic Community*, EEC) ja samalla luotiin yhteismarkkinat. Yhteismarkkinoiden avulla mahdollistettiin ihmisten (työvoiman), tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuminen sopimusvaltioiden välillä. Roomassa laadittiin samaan aikaan myös sopimus, jolla perustettiin Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom). Myöhemmin, vuonna 1967 edellä mainittujen kolmen yhteisön toimeenpanevat elimet yhdistettiin ja syntyi Euroopan yhteisö (EY).

Integraatio jatkoi syvenemistä Euroopassa ja uusia jäsenvaltioita liittyi yhteisöön 1970- ja 1980 -luvulla. Saksat yhdistyivät ja Neuvostoliitto lakkasi olemasta 1990-luvun alussa vaikuttaen merkittävästi Euroopan poliittiseen tilanteeseen. Samaan aikaan Euroopan yhteisön jäsenvaltiot neuvottelivat sopimuksesta, jolla perustettaisiin Euroopan unioni. Lopulta sopimus¹⁰⁷ allekirjoitettiin 7.2.1992 Maastrichtissa, Hollannissa. Sopimuksessa Euroopan unionista (Maastrichtin sopimuksessa) tuotiin saman katon alle jo olemassa olevat ja uudet yhteistyömuodot.

¹⁰⁶ Euroopan neuvoston perustajajäsenvaltiot olivat Belgia, Tanska, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Ruotsi ja Iso-Britannia.

¹⁰⁷ Sopimus ratifioitiin jäsenvaltioissa ja se tuli voimaan marraskuussa 1993.

Vuonna 1997 allekirjoitetulla ja 1. toukokuuta 1999 voimaan tulleeella Amsterdamin sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta. Amsterdamin sopimuksen luonnoksen allekirjoittamiseen johtaneen hallitustenvälisen kokouksen yksi päätavoitteista oli uudistaa yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) sen toiminnan parantamiseksi ja antamalla unionille paremmat välineet käytettäväksi kansainvälisellä tasolla.

Amsterdamin sopimuksella oli jo luotu mahdollisuus siihen, että tietty määrä jäsenvaltioita voi toteuttaa keskenään entistä tiiviimpää yhteistyötä perussopimusten soveltamisalalla EU:n toimielimiä ja menettelyitä käyttäen. Nizzan sopimuksella tiiviimmän yhteistyön perustamisesta tuli helpompaa. Nizzan sopimus astui voimaan 2003. Sen pääasiallinen tarkoitus oli uudistaa unionin toimielinten rakennetta huomioimaan entistä paremmin EU:n laajentuminen. Sopimuksen myötä jäsenvaltioiden aiempi veto-oikeus tiiviimmän yhteistyön perustamisesta poistui (ulkopolitiikan alaa lukuun ottamatta), perustamismenettelyyn vaadittavaa jäsenvaltioiden määrää vähennettiin enemmistöstä pysyvästi kahdeksaan ja tiiviimmän yhteistyön soveltamisala laajennettiin koskemaan myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP).

Euroopan unionin perustamissopimusta muuttava tuorein sopimus, Lissabonin sopimus¹⁰⁸, astui voimaan joulukuussa 2009. Sopimuksen myötä päivitettiin EU:n toimielimiä ja niiden työmenetelmiä sekä luovuttiin niin kutsutusta pilarijaosta. Sopimuksen myötä vahvistettiin unionin demokraattista legitimiyyttä ja lujitettiin sen perusarvopohjaa. Sillä pyrittiin parantamaan EU:n toiminnan tehokkuutta ja EU:ssa tehdäänkin nykyisin yhä useammin määräänemistöpäätöksiä¹⁰⁹.

Lissabonin sopimuksella muutettiin kahta aiempaa EU:n perussopimusta, Maastrichtin sopimusta ja Rooman sopimusta. Lissabonin sopimukseen liitettiin useita pöytäkirjoja ja julistuksia, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirja. Sopimus vahvisti myös Euroopan parlamentin valtaa ja samalla siitä tuli tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa.

¹⁰⁸ Sopimuksen virallinen nimi kuuluu *Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta*.

¹⁰⁹ Irlannilla ja Iso-Britannialla on muista jäsenvaltioista poiketen oikeus jättäytyä enemmistöpäätösten ulkopuolelle oikeus- ja sisäasioissa.

4.2 Euroopan unionin tärkeimmät toimielimet ja yhteinen päätöksenteko

Euroopan unionilla on seitsemän virallista toimielintä, joista jokaisella on oma tehtävänsä. Näitä ovat Eurooppa-neuvosto, Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto eli ministerineuvosto, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan keskuspankki. Edellä mainittuja toimielimiä tukee viisi muuta tärkeää elintä: Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, jotka ovat neuvoa-antavia toimielimiä sekä Euroopan investointipankki, oikeusasiames ja tietosuojavaltuutettu. Tiettyjä teknisiä, tieteellisiä tai hallinnointitehtäviä hoitamaan on perustettu lisäksi EU:n erillisvirastoja, kuten esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, Frontex.

Eurooppa-neuvoston¹¹⁰ päätehtävät ovat määritellä Euroopan yhdentymisen lähtökohdat, laatia suuntaviivat yhteisön toimintaa ja poliittista yhteistyötä varten, laajentaa yhteistyötä uusille aloille sekä esittää yhteinen kanta ulkosuhteita koskevissa kysymyksissä. Sopimuksen Euroopan unionista 4 artikla määrittää, että Eurooppa-neuvosto antaa unionille ”kehittämiseksi tarvittavat virikkeet” ja päättää kehittämisen ”yleiset poliittiset suuntaviivat”. Eurooppa-neuvosto antaa ennemminkin yleisiä poliittisia virikkeitä kuin toimii päätöksentekijänä sanan juridisessa mielessä. Se tekee unioniin juridisesti vaikuttavia päätöksiä ainoastaan poikkeustapauksissa. Eurooppa-neuvosto on ennen kaikkea hallitustenvälinen elin, joka tekee päätökset yksimielisesti.¹¹¹

Euroopan unionin yhteisen päätöksenteon kolme tärkeintä toimielintä ovat Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio. Komissio valmistelee ja ehdottaa uutta lainsäädäntöä, mutta varsinainen päätöksenteko tapahtuu neuvostossa ja parlamentissa. Päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Euroopan parlamentti on EU:n lainsäätäjä yhdessä neuvoston kanssa. Se on järjestäytynyt poliittisiin ryhmiin ja siinä on 736 jäsentä (*Member of European Parliament*, MEP), jotka valitaan välittömällä vaaleilla joka viides vuosi. Parlamentilla on kolme päätehtävää: EU:n lainsäädännön hyväksyminen, EU:n toimielinten demokraattinen valvonta sekä budjetin hyväk-

¹¹⁰ Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet ja komission puheenjohtaja. Heitä avustavat ulkoministerit sekä yksi komission jäsenistä. Eurooppa-neuvosto kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa. Puheenjohtajana toimii sen maan valtion- tai hallituksen päämies, joka on neuvoston puheenjohtajana. Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä periaatteessa yksimielisesti.

¹¹¹ Maastrichtin sopimus (1992), 3 ja 4 artiklat; Euroopan parlamentti (2001).

syminen. Parlamentin valta on kasvanut ja MEP:it valmistelevat säädöksiä, mikä asettaa heidät alttiiksi lobbaamiselle. Parlamentissa noudatetaan yleiseurooppalaista linjaa ja kansallisten asioiden käsittely on haasteellista. Parlamentin työskentely tapahtuu pääosiltaan täysistunnoissa ja valiokunnissa.

Euroopan unionin neuvosto on edelleen tärkein päätöksentekoeelin. Euroopan unionin neuvosto tekee päätökset ja toimii useissa tapauksissa myös lainsäätäjänä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvostolla on kuusi päätehtävää:

- se hyväksyy EU:n lainsäädännön yhdessä parlamentin kanssa;
- se huolehtii jäsenvaltioiden yleisen talous- ja sosiaalipolitiikan koordinoinnista;
- sillä on valta tehdä sopimuksia Euroopan unionin ja EU:n ulkopuolisten maiden sekä järjestöjen välillä;
- yhdessä parlamentin kanssa se hyväksyy Euroopan unionin vuotuisen budjetin;
- siellä laaditaan ja pannaan täytäntöön unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka;
- se huolehtii yhteistyöstä jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja poliisivoimien välillä rikosasioissa.

Neuvoston kokoonpanoon kuuluu yksi ministeri jokaisesta unionin jäsenvaltiosta. Neuvoston kokoonpano vaihtelee asialistan mukaan. Huippukokoukokoonpanossa edustajina ovat jäsenvaltioiden hallitusten pääministerit. Esimerkiksi oikeus- ja sisäasiain toimialan osalta edustajina ovat jäsenvaltioiden kyseiset politiikan alan ministerit eli oikeus- tai sisäasiainministerit. Heistä jokainen edustaa oman maansa hallitusta ja täten myös kansallisia näkemyksiä sekä etuja.

Neuvoston työtä valmistelee viikoittain kokoontuva pysyvien edustajien komitea, Coreper¹¹². Se valmistelee neuvoston kokouksissa tehtävät päätökset. Coreper kokoontuu kahdessa kokoonpanossa, Coreper I ja II. Komitea koostuu nimensä mukaisesti unionin jäsenvaltioiden edustajista. Jäsenvaltioiden suurlähettiläät EU:ssa toimivat edustajina Coreper II:ssa ja heidän sijaisensa Coreper I:ssä. Komitean puheenjohtajana toimii kulloisenkin puheenjohtajavaltion edustaja.

¹¹² Ransk. *Comité des représentants permanents*, engl. *Committee of Permanent Representatives*. Coreper on perustettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa eli Rooman sopimuksessa, jonka 207. artiklan mukaan jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista koostuva komitea huolehtii neuvoston työn valmistelusta sekä suorittaa neuvoston sille antamat toimeksiannot.

Coreper II valmistelee seuraavien neuvoston kokoonpanojen toimintaa:

- yleiset asiat ja ulkosuhteet
- talous- ja rahoitusasiat (Ecofin-neuvosto)
- oikeus- ja sisäasiat

Coreper I valmistelee neuvoston muiden kokoonpanojen toimintaa:

- työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat
- kilpailukyky (sisämarkkinat, teollisuus ja tutkimus)
- liikenne, televiestintä ja energia
- ympäristö
- koulutus, nuoriso ja kulttuuri
- maatalous ja kalastus.¹¹³

Coreper II:n työtä valmistelee Antici-ryhmä¹¹⁴. Se koostuu kunkin EU-jäsenmaan antici-virkamiehistä. Coreper I:n työtä valmistelee Mertens-ryhmä, joka koostuu kunkin EU-jäsenmaan mertens-virkamiehistä.¹¹⁵ Näiden lisäksi Coreperin (I ja II) apuna asioiden valmistelussa ovat lukuisat kansallisista viranomaisista koostuvat työryhmät ja komiteat. Osalla komiteoista on erityinen tehtävä tarjota tietyn alan asiantuntemusta ja koordinointia. Tällainen on esimerkiksi vuonna 2000 perustettu poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (COPS)¹¹⁶, joka osallistuu unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittelyyn.

Kukin EU:n jäsenvaltio toimii vuorollaan kuusi kuukautta neuvoston puheenjohtajana ennalta määrätyn järjestyksen mukaan¹¹⁷. Puheenjohtajamaan tärkeimpänä tehtävänä on löytää kompromissiratkaisu komission aloitteen ja jäsenvaltioiden edustajien ajamien kansallisten intressien välillä. Puheenjohtajuuteen liittyy merkittävä mahdollisuus vaikuttaa esille otettaviin asiakokonaisuuksiin ja ehdotusten valmisteluun verrattuna normaalin jäsenvaltion mahdollisuuk-

¹¹³ Eurooppatiedotus (2011). <http://www.eurooppatiedotus.fi>. Katsottu 3.6.2011.

¹¹⁴ Nimi tulee italialaisen diplomaatin Paolo Massimo Anticin mukaan. Ryhmä perustettiin vuonna 1975, jolloin Italia toimi EU:n puheenjohtajamaana. Myös Mertens-ryhmän nimi tulee sen ensimmäisen puheenjohtajan sukunimestä.

¹¹⁵ Eurooppatiedotus (2011).

¹¹⁶ Ransk. *Comité politique et de sécurité*, engl. *Political and Security Committee*.

¹¹⁷ Uusi kausi alkaa aina tammikuun ja heinäkuun 1. päivänä. Jäsenmaat ovat keskenään sopineet puheenjohtajuuksien järjestyksestä vuosille 2006 – 2020. Puheenjohtajuuksien historiatieto on löydettävissä neuvoston internet -sivulta.

siin. Erityisesti tämä vaikuttavuusmahdollisuus korostuu pienten jäsenvaltioiden kohdalla. Päätökset neuvostossa tehdään yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisesti. Johtuen neuvoston koosta (27 jäsentä) on erityisesti ennakkovaikuttamisella suuri merkitys käsiteltävien asioiden läpiviemiseksi.

Neuvoston eri toimintotasot voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti:

- asiantuntijataso (virkamiestaso) → asioiden valmistelu;
- neuvottelijat (Coreper I ja II, jäsenmaiden pysyvät edustajat) → asioiden yhteensovittaminen ("kompromissitehdas");
- päätöksentekijät (ministeritaso) → päätösten teko.

Euroopan komissio toimii unionin yhteisen edun ajajana ja on täysin riippumaton jäsenmaiden hallituksista. Komissiolla on neljä päätehtävää: se tekee lainsäädäntöehdotuksia parlamentille ja neuvostolle (aloiteoikeus); se hallinnoi unionin politiikkaa ja talousarviota, sekä vastaa niiden toteutuksesta; se valvoo, että EU:n lainsäädäntö laitetaan täytäntöön kansallisella tasolla jäsenmaissa; se edustaa unionia kansainvälisillä foorumeilla. Komissioon kuuluu yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta ja sen toimikausi on aina viisi vuotta kerrallaan. Liitteessä 2 on esitelty havaintokuvana Euroopan unionin päätöksenteko ja toimielimet.

4.3 Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Euroopan unionin yksi tärkeimmistä ulkopolitiikan välineistä on sen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP). Se on myös yksi EU:n kehittyneimmistä toimialoista viime vuosina. Lissabonin sopimuksen tuomissa uudistuksissa merkittävin kehitys tällä toimialalla oli ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan johtaman EU:n ulkosuhdepalvelun perustaminen. Sopimuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli nimenomaan EU:n kansainvälisen aseman vahvistaminen.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka muodosti aiemmin EU:n pilarirakenteessa II-pilarin. Siihen liittyviä asioita säänneltiin hallitusten välisessä yhteistyössä, jossa päätökset teki useimmiten neuvosto tai Eurooppa-neuvosto yksimielisesti. Lissabonin sopimus ei muuttanut YUTP:a koskevaa päätöksentekoa. Ensisijainen päätösvalta säilyi Eurooppa-neuvostolla sekä EU:n neuvostolla ja päätöksenteossa noudatetaan yksimielisyyden periaatetta.

Lissabonin sopimuksen myötä YUTP:n alalta poistuivat poliittisina välineinä yhteiset strategiat, yhteiset kannat ja yhteiset toimet. Nykyisin sekä Eurooppa-neuvosto että EU:n neuvosto antavat ainoastaan päätöksiä liittyen unionin etuja ja strategisia tavoitteita, tulevia toimia, tulevia lähestymistapoja sekä unionin toimien ja lähestymistapojen täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Huomioitavaa on, että YUTP:n alalla ei voida antaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä, kuten esimerkiksi asetuksia tai direktiivejä.

Jäsenvaltioilla sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla aloiteoikeus. Korkea edustaja käyttää aloiteoikeutta komission tuella. Tämän lisäksi korkean edustajan on säännöllisesti tiedotettava Euroopan parlamentille YUTP:n täytäntöönpanosta ja kuultava parlamenttia siitä. Hänen on lisäksi huolehdittava erityisesti siitä, että parlamentin näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Neuvoston ja Eurooppa-neuvoston on noudatettava YUTP:aa koskevassa päätöksenteossa yleensä yksimielisyyden periaatetta. Lissabonin sopimuksessa määrätään kuitenkin erityisestä yhdyskäytävälausekkeesta¹¹⁸, jota sovelletaan kaikkeen YUTP:aa koskevaan päätöksentekoon lukuun ottamatta sotilaallisesti tai puolustuksen kannalta merkittäviä päätöksiä.

Yhdyskäytävälausekkeen ansiosta Eurooppa-neuvosto voi antaa neuvostolle luvan hyväksyä tiettyjä toimenpiteitä määräenemmistöllä. Tämän lisäksi SEU-sopimuksen 31 artiklassa määrätään neljästä muusta poikkeuksesta¹¹⁹, joissa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:n alalla. Lissabonin sopimuksessa kuitenkin määrätään kahdesta poikkeuksesta¹²⁰, jolloin tuomioistuin voi harjoittaa oikeudellista valvontaa YUTP:n alalla. Aiheutuvien menojen, joilla on sotilaallista merkitystä

¹¹⁸ Yhdyskäytävälausekkeiden avulla on mahdollista laajentaa määräenemmistöön perustuva päätöksenteko ja tavallinen lainsäädäntömenettely koskemaan muita aloja. Europa -porttaali (2011). <http://europa.eu/>. Katsottu 3.6.2011.

¹¹⁹ Nämä neljä tilannetta ovat seuraavat: määriteltäessä unionin toiminta tai kanta unionin strategisia etuja ja tavoitteita; määriteltäessä unionin toiminta tai kanta perustuen unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotukseen; päätettäessä sellaisen päätöksen täytäntöönpanosta, jossa määritellään unionin toiminta tai kanta; nimittäessä erityisedustaja artiklan 33 mukaisesti. Euroopan unionin virallinen lehti (2010). EUVL C 83/13, 30.3.2010.

¹²⁰ Nämä kaksi poikkeusta ovat seuraavat: unionin tekemien luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettujen rajoittavien toimenpiteitä sisältävien päätösten laillisuuden tutkiminen, (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 275 artikla); SEU-sopimuksen 40 artiklassa tarkoitettu valvonta, joka koskee EU:n toimielinten toimivaltuuksien noudattamista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanon yhteydessä. Euroopan unionin virallinen lehti (2010).

tai merkitystä puolustuksen alalla, kuuluvat Lissabonin sopimuksen jälkeenkin edelleen jäsenvaltioiden rahoituksen piiriin. Kaikki muut alan menot rahoitetaan EU:n talousarviosta.

4.3.1 Euroopan unionin turvallisuusstrategia

Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 2003 korkean edustajan valmisteleman EU:n ensimmäisen ulkopoliittisen turvallisuusstrategian (engl. *European Security Strategy*, ESS)¹²¹. EU:n turvallisuusstrategia on korkein unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ohjaava asiakirja. Siinä kuvaillaan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristöä ja tavoitteita. Sen tehtävänä on ohjata ja vahvistaa unionia globaalina toimijana.

Strategian mukaan laajamittainen hyökkäys jotakin jäsenvaltiota vastaan on epätodennäköinen. Unionin keskeisimmiksi uhkakuviksi siinä määritellään terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Kansainvälinen terrorismi nähdään muodostavan kasvavan strategisen uhan ja Eurooppa nähdään terroristeille sekä kohteena että tukikohtana. Kansainvälisistä sopimusjärjestelmistä ja vientivalvontajärjestelyistä huolimatta joukkotuhoaseiden leviäminen katsotaan muodostavan yhä suuremman uhan Euroopan turvallisuudelle. Toimintakyvyttömät valtiot lisäävät puolestaan alueellista epävakautta. Huono hallinto, sisäinen konflikti ja pienaseiden helppo saatavuus voivat johtaa valtion ja yhteiskunnan rakenteiden heikkenemiseen, joka puolestaan antaa tilaa järjestäytyneelle rikollisuudelle. Tällaiset alueellisen epävakauden ja järjestäytyneen rikollisuuden seurannaisvaikutukset heijastuvat myös koko Euroopan turvallisuuteen.

Avainuhkiin vastaaminen edellyttää unionilta entistäkin aktiivisempaa otetta terrorismin vastaisen yhteistyön tiivistämiseen, joukkotuhoaseiden leviämistä kontrolloivien järjestelyjen vahvistamiseen sekä alueellisten konfliktien hallintaan ja niiden taustasyiden poistamiseen. Strategian mukaan onkin tärkeää varmistaa turvallisuus myös unionin naapurialueilla. Strategiassa unioni sitoutuu vahvistamaan multilateralismiin nojaavaa kansainvälistä turvallisuus- ja oikeusjärjestystä, ja etenkin YK:n roolia. Monenkeskisen yhteistyön lisäksi EU pyrkii tiivistämään kahdenvälisiä kumppanuussuhteita keskeisten toimijoiden kanssa.

¹²¹ Turvallisuusstrategian toimeenpanosta laadittiin erillinen raportti Ranskan puheenjohtajuuskaudella vuonna 2008, mutta strategian keskeiseen sisältöön ei puututtu. Puolustusministeriö (2011). Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Saatavissa: <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=512>.

4.3.2 Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Lissabonin sopimuksessa aikaisempi Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP) nimettiin uudelleen yhteiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikaksi (YTPP). Se on tärkeä osa edellä käsiteltyä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Nimenvaihdoksen lisäksi yksi keskeisimmistä uudistuksista oli myös asettaa YTPP:n tavoitteeksi Euroopan unionin yhteisen puolustuksen vaiheittainen toteuttaminen.

Kuten aiemmissa perustamissopimuksissa, YTPP katsotaan myös Lissabonin sopimuksessa lähtökohtaisesti hallitusten väliseksi asiaksi. Euroopan unionin neuvosto tekee ratkaisunsa pääasiassa yksimielisesti. Lisäksi YTPP:n puitteissa toteutettujen operaatioiden rahoituksesta ja operatiivisista valmiuksista vastaavat jäsenvaltiot.

Lissabonin sopimuksessa esitettyjen uusien määräysten nojalla jäsenvaltiot voivat osallistua humanitaarisiin tai sotilasoperaatioihin. Jäsenvaltioita sitoo myös Euroopan unionin puolustusta koskeva yhteisvastuulauseke¹²². Lisäksi jäsenvaltioilla on tästä lähtien mahdollisuudet tehdä aiempaa tiiviimpää yhteistyötä puolustuksen alalla, erityisesti Euroopan puolustusviraston tai pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistämisen kautta.

4.4 Euroopan unionin sisä- ja oikeusasioiden ala

Jäsenvaltiot aloittivat oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön jo 1970-luvun puolivälissä epäviralliselta hallitustenväliseltä pohjalta yhteisöjärjestelmän ulkopuolella. Näistä yhteistyöjärjestelyistä voidaan mainita esimerkkinä niin sanottu TREVI -työryhmä. Se perustettiin Luxemburgissa vuonna 1975 ministerineuvoston kokouksessa ja sen ensisijaisena tehtävänä oli tarjota perusta laajemmalle eurooppalaiselle yhteistyölle taistelussa terrorismia vastaan (TREVI -työryhmä 1.). Myöhemmin työryhmän toiminta laajennettiin koskemaan myös muiden rikollisuuden alojen torjumista kuten organisoituneen rikollisuuden muotoja (TREVI -työryhmä 3.). Ilman pysyvää sihteeristöä toiminut TREVI -työryhmä kehitti laajan verkoston, joka toimi Eurooppa-neuvoston alaisena useilla poliittisilla ja viranomaistoiminnan tasoilla. Tähän lukeu-

122 Lausekkeen ansiosta jäsenvaltio, joka joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi omalla alueellaan, voi luottaa muiden jäsenvaltioiden tukeen ja apuun, sillä ne ovat velvollisia puuttumaan tilanteeseen. Lausekkeen toteuttamisella on kaksi rajoitusta: yhteistä puolustusta koskeva lauseke ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan; tämä koskee ennen kaikkea perinteisesti puolueettomia maita yhteistä puolustusta koskeva lauseke ei vaikuta Pohjois-Atlantin puolustusliiton (NATO) puitteissa tehtyihin sitoumuksiin. Europa -porttaali (2011).

tuivat niin ministeritason toimijat kuin keskitason hallintovirkamiehet sekä poliisivoimien ja muiden yksiköiden edustajat.¹²³

Toinen merkittävä oikeus- ja sisäasioiden alalle syntynyt yhteistyömenettely oli Schengenin sopimus ja sen sisältämät mekanismit. Vuonna 1985 allekirjoitettuun ja myöhemmin täydennettyyn sopimukseen on liittynyt myöhemmin useita jäsenvaltioita. Schengenistä on muodostunut yksi keskeisimmistä yhteistyöjärjestelyistä oikeus- ja sisäasioiden alalla. Schengenin sopimusta käsitellään tarkemmin luvussa 5.4.1.

Jatkuvasti kasvanut ja lisääntynyt yhteistyö hallitusten välillä oikeus- ja sisäasioiden alalla institutionalisoitiin osaksi Euroopan unionin rakenteita Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1993. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskevat määräykset koottiin sopimuksen osastoon IV (artiklat K-K.9). Määräykset koskivat yhteisiä intressejä, päätöksentekomenettelyä ja toimivaltuuksia.¹²⁴

On arvioitu, että muodostettu yhteisön politiikoiden kolmas pilari jäi jäsenvaltioiden väliseksi kompromissiksi, sillä toiset jäsenvaltiot vaativat oikeus- ja sisäasioiden sijoittamista yhteisöpolitiikan alaan ja toiset taas vastustivat toimivallan siirtämistä unionin instituutioille.¹²⁵ Jäsenvaltioiden intressikompromissi on ehkä selvimmin havaittavissa sopimuksen niin sanotussa suvereeniartiklassa K.2(2). Kyseisessä artiklassa todettiin, ettei oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskeva osa sopimusta pidä vaikuttaa jäsenvaltioiden velvollisuuteen lain ja järjestyksen ylläpidossa sekä sisäisen turvallisuuden valvonnassa.¹²⁶

Euroopan unionin neuvostosta tuli oikeus- ja sisäasioiden alan päätoimija Maastrichtin sopimuksen myötä. Komissio sai sopimuksessa jäsenvaltioiden kanssa jaetun aloiteoikeuden, jonka ulkopuolella jätettiin artiklan K.1 kohdat seitsemän (rikosoikeudellinen yhteistyö) ja yhdeksän (poliisiyhteistyön tavoitteita määrittävät keinot). Euroopan unionin parlamentille sopimuksessa jätettiin ainoastaan konsultointitehtävät.

¹²³ Den Boer, Monica (2004). Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of Enhanced Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice. Paper for ARENA. Oslo, 25 May 2004. Saatavissa: www.arena.uio.no/events/papers/denBoer.pdf.

¹²⁴ Maastrichtin sopimus (1992).

¹²⁵ Uçarer, Emek M. (2003). Justice and Home Affairs. Teoksessa Cini, Michelle (ed.): European union politics. Oxford: Oxford University Press. 294–311, s. 299.

¹²⁶ Maastrichtin sopimus (1992), 4:K.2(2).

Euroopan unionin kolmannen pilarin muodostamista pidettiin integraatiokehityksessä yleisesti hyvänä saavutuksena. Maastrichtin sopimuksen täytäntöönpanon jälkeen esitettiin myös kritiikkiä, sillä sopimuksen teon jälkeiset saavutukset ja edistykset yhteistyön kehittämisessä olivat jo edenneet ennen sopimusta. Kritiikkiä sai myös päätöksentekojärjestelmä, joka osoittautui työlääksi, sillä ei-sitovat päätöksentekomenettelyt vaativat usein pidennettyjä neuvotteluja. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöalaa koskevat päätökset vaativat neuvoston yksimielisyyden, mikä puolestaan johti usein ratkaisemattomiin tai lukkiutuneisiin tilanteisiin. Kompromissit ja päätösten täytäntöönpanon jättäminen jäsenvaltioiden omalle vastuulle heikensivät päätöksenteon tehokkuutta entisestään.¹²⁷

Havaitut puutteet Maastrichtin sopimuksessa johtivat yhteistyön uudistamispyrkimyksiin, jotka tuotiin esille Amsterdamin sopimuksessa.¹²⁸ Toisaalta Amsterdamin sopimus kertoi myös oikeus- ja sisäasioiden painoarvon lisääntymisestä. Sopimuksella jaettiin oikeus- ja sisäasiat I- ja III-pilareiden kesken sekä muun muassa edellä jo mainittu Schengenin sopimus liitettiin osaksi unionin perussopimusta.

Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen jälkeen vuonna 1999, oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö jäsenvaltioiden välillä syveni nopeasti. Samana vuonna Eurooppa neuvoston Tampereen kokouksessa unioni laati toimintasuunnitelman vuosille 1999-2004 (niin sanottu Tampereen ohjelma). Kokous asetti tämän poliittisen ohjelman yhdeksi tärkeimmäksi tavoitteeksi muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sekä unionin yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikat. Tampereen huippukokous oli ensimmäinen puhtaasti oikeus- ja sisäasioihin keskittynyt EU-huippukokous¹²⁹.

Marraskuussa 2004 Eurooppa-neuvosto hyväksyi Tampereen ohjelman jatkoksi toisen viisivuotisen poliittisen toimintasuunnitelman, niin sanotun Haagin ohjelman¹³⁰ vuosille 2004–2009. Tämän ohjelman tavoitteeksi asetettiin Tampereen ohjelman myötä syntyneen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistaminen entisestään. Haagin ohjelmassa turvalli-

¹²⁷ Uçarer (2003), s. 299-300.

¹²⁸ Sama, s. 301.

¹²⁹ Niemenkari, Arto (2003). Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Helsinki: Multiprint, s. 13.

¹³⁰ Haagin ohjelmasta on käytetty joissakin lähteissä myös nimitystä Tampere II. (ks. esimerkiksi Sisäasiainministeriön tiedote 27.5.2005)

suus nostettiin yhä keskeisemmälle sijalle. Euroopan komissio laati asetettujen tavoitteiden pohjalta luettelon toimista, joita Haagin ohjelman täytäntöönpano edellytti. Tähän kymmenen kohdan luetteloon kuuluivat muun muassa yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen, maahanmuuton hallinta sekä sisärajat, ulkorajat ja viisumit¹³¹.

Euroopan unionin järjestyksessään kolmas oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöalan suuntaa määrittelevä poliittinen toimintaohjelma hyväksyttiin joulukuussa 2009. Tässä niin kutsutussa Tukholman ohjelmassa on määritelty oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön tavoitteet ja painopisteet vuosille 2010-2014.

Tukholman ohjelman päämääränä on varmistaa kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja vahvistaa kansalaisten turvallisuutta. Keskeisiä tavoitteita ohjelmassa ovat kansalaisten Euroopan rakentaminen, maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä sisäinen turvallisuus. Ohjelma koostuu seitsemästä luvusta: johdanto, kansalaisen oikeudet, oikeusasiat, kansalaisten suojeleminen, raja-asiat, maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteet.

Poliisiyhteistyön osalta Tukholman ohjelmassa korostetaan entistä tehokkaampaa tietojenvaihtoa lainvalvontaviranomaisten kesken, operatiivisen yhteistyön kehittämistä ja rikosten ennalta estämistä. Pelastuspalvelun osalta puolestaan ohjelman tavoitteena on EU:n tehokas toiminta suuronnettomuuksien hallinnassa. EU:n kapasiteettia ennalta ehkäistä, valmistautua ja vastata onnettomuuksiin pyritään vahvistamaan ottaen kuitenkin huomioon jäsenvaltioiden ensisijainen vastuu kansalaistensa suojelemisessa.

Yhdennetyn rajavalvonnan kehittämisen osalta Tukholman ohjelmassa vahvistetaan käytännössä se suunta, mistä komission vuoden 2008 alussa antamien kolmen tiedoksiannon käsitteelyn yhteydessä on jo keskusteltu ja johon niitä koskevissa neuvoston päätelmissä on sitouduttu. Nämä kolme tiedoksianto käsittelivät rajaturvallisuusvirasto Frontexin arviointia ja tulevaisuutta, eurooppalaisen rajavalvontajärjestelmän kehittämistä sekä rajaturvallisuuden kehi-

¹³¹ Kaikki kymmenen keskeistä painopistettä olivat: 1) perusoikeudet ja kansalaisuus 2) terrorismin torjunta 3) yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen 4) maahanmuuton hallinta 5) kotouttaminen ja maahanmuuton myönteiset vaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen 6) sisärajat, ulkorajat ja viisumit 7) yksityisyyden suoja ja turvallisuus tietojenvaihdossa 8) järjestäytynyt rikollisuus 9) siviili- ja rikosoikeus 10) vastuun jakaminen ja yhteisvastuu. Euroopan komissio (2005). Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML>.

tystyötä erityisesti rajanylitysliikenteen sujuvuuden parantamisen ja valvonnan tehostamista palvelevien teknisten ratkaisujen kehittämisen kautta.

Tukholman ohjelman mukaan viisumipolitiikassa jäsenmaiden tulisi ensinnäkin pyrkiä yhä tiiviimpään yhteistyöhön paikallista konsuliyhteistyötä lisäämällä ja jatkamalla edelleen kohti yhteisiä viisumianomuspisteitä Schengen-maiden kansallisten pisteiden sijaan. Toiseksi tulisi harkita eurooppalaisen järjestelmän luomista lyhytaikaisten viisumien (Schengen-viisumi) myöntämisessä. Nämä (erityisesti komission ajamat) keskeiset linjaukset yhteisen viisumipolitiikan tulevasta suunnasta kirjattiin Tukholman ohjelmaan kuitenkin vasta selvitettävänä asioina, sillä toistaiseksi enemmistö jäsenmaista katsoo viisumien myöntämisen olevan tulevaisuudessa keskeisesti niiden kompetenssiin kuuluva asia.

Muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa lähtökohtana Tukholman ohjelmassa on liikkuvuuden edistäminen ja sen positiiviset vaikutukset. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa maahanmuuttovirtojen hallinnassa ja näiden maiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien kehittäminen katsotaan entistä tärkeämmäksi. Poliitiikalla halutaan edistää kolmansien maiden kehitystä ja toisaalta varmistaa työvoiman saatavuus jäsenmaissa. Iso haaste on laitton maahanmuutto Välimerellä. Yleisesti laittoman maahanmuuton torjunnassa on keskeistä palautusten täytäntöönpano. Tässä takaisinottosopimukset kolmansien maiden kanssa ovat tärkeä väline tapauskohtaisesti. Vapaaehtoinen paluu katsotaan ohjelmassa luonnolliseksi ensisijaiseksi vaihtoehdoksi.

4.4.1 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian maaliskuussa 2010. Strategiassa määriteltiin keskeiset haasteet, periaatteet ja suuntaviivat koskien järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin sekä luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofeihin liittyviä turvallisuusuhkia. Strategiassa on asetettu viisi strategista tavoitetta, joille on kullekin määriteltävy omat erityiset toimenpiteet. Komissio on laatinut strategian toimeenpano-ohjelman vuosille 2011–2014.

Strategian ensimmäinen tavoite on kansainvälisten rikollisverkostojen tunnistaminen ja hajottaminen. Rikollisverkostojen torjumiseksi strategia katsoo tärkeiksi tietojen keräämisen, yhteisten operaatioiden sekä tutkintaryhmien toiminnan tehostamisen. Myös eurooppalaisen pidätysmääräyksen tehokas soveltaminen on kyettävä varmistamaan. Uhkakuvana nähdään, että

rikolliset pyrkivät soluttautumaan talouselämään. Tätä pyritään torjumaan tehostamalla korruption torjuntatoimia ja tekijänoikeuksien valvontaa. Lisäksi on oleellista tuomita rikoksella saadut varat menetetyiksi ja parantaa tältä osin lainsäädäntöä sekä varojen takaisinhankinnan toimia.

Toinen tavoite on terrorismin ja radikalisoitumisen ehkäiseminen sekä terroristien värväystoiminnan estäminen. Terrorismintorjuntakeinoja kehitetään erityisesti ennaltaehkäisevän toiminnan osalta. Tämän tavoitteen toteutuminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä. Tavoitteen saavuttamiseksi tulee tukea eri maissa yhteisöjä radikalisoitumisen ennaltaehkäisemisessä. Keinoina ovat eri toimijoiden verkostot, parhaiden käytänteiden jakaminen eri maiden välillä ja käsikirjan laatiminen toimista. Terroristien rahoitusta pyritään estämään myös valvomalla heidän liiketoimiaan.

Kolmantena tavoitteena on parantaa kansalaisten ja yritysten turvallisuutta verkkoympäristössä. Strategiassa nähdään, että tietoverkkojen turvallisuus on edellytys tietoyhteiskunnan toiminnalle. Tavoitteen saavuttamiseksi strategiassa linjataan perustettavaksi tietoverkkorikollisuutta seuraava keskus, viranomaisten yhteistyötä tietotekniikkasektorin kanssa parantamisesta ja rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta.

Neljäntenä tavoitteena on turvallisuuden vahvistaminen rajavalvonnan avulla. Strategian mukaan rajavalvonnassa tullaan hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan rajavalvontajärjestelmän (engl. *European External Border Surveillance System*, Eurosur) toimintamahdollisuuksia. Järjestelmän avulla jäsenvaltiot voivat jakaa keskenään rajavalvontaan liittyvää operatiivista tietoa ja tehdä yhteistyötä. Lisäksi strategiassa linjataan, että Frontexin toimintamahdollisuuksia laajennetaan tiedon käsittelyssä ja jakamisessa sekä tekemällä tarkempia analyyskejä rajat ylittävistä rikoksista.

Sisäisen turvallisuuden strategian viides tavoite on Euroopan kriisinhallinta- ja katastrofivalmiuden lisääminen. Varautumisessa erilaisiin ja moninaisiin uhkiin hyödynnetään yhteisvastuulauseketta täysimääräisesti. Lausekkeen mukaisesti jäsenmaalla on velvollisuus antaa apua toiselle jäsenmaalle, jos se joutuu terrori-iskun tai luonnonvoimien tai ihmisten aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi.

Sisäisen turvallisuuden strategian kehittäminen, seuranta ja täytäntöönpano on annettu ensisijaiseksi tehtäväksi sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvälle komitealle (engl.

Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security, COSI). Lisäksi tutkimustyön ajankohtana komissio harkitsee Tukholman ohjelman mukaisesti mahdollisuuksia perustaa sisäisen turvallisuuden rahasto, jolla edistettäisiin sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa.

5 YHTEISTYÖSTÄ EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUDEKSI

5.1 Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen

Kylmän sodan liennytyksen voimistuessa 1970-luvulla kehiteltiin ajatusta Euroopan turvallisuuspoliittisen järjestelyjen perustamisesta. Keskustelut ja eri tason tapaamiset johtivat viimein Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen (ETYK) järjestämiseen Helsingissä heinäelokuussa vuonna 1975. Tämän kokouksen päätösasiakirjan niin sanotussa ensimmäisessä korissa kokouksen osallistujavaltiot¹³² sopivat kunnioittavansa kaikkien Euroopan valtioiden suvereniteettia ja rajoja (I kori, kohdat I, III ja IV). Lisäksi kolmannessa korissa osallistujavaltiot asettivat tavoitteekseen helpottaa vapaampaa matkustamista ja vapaampia yhteyksiä, niin yksilö- kuin ryhmäpohjalta, osanottajavaltioiden kansalaisten, laitosten ja järjestöjen välillä (III kori, kohta 1).¹³³

ETYKin puitteissa tapahtunut valtioiden rajojen loukkaamattomuuden tunnustaminen ja kunnioittaminen sekä henkilöiden liikkuvuuden helpottamisen periaatteiden kehittyminen eivät suoranaisesti liittyneet Euroopan integraatiokehitykseen, vaan kylmän sodan liennytykseen ja tuolloin vallinneeseen yleiseen turvallisuuskontekstiin. Taustalla oli vahvasti vastakkain asettelu Neuvostoliiton ja Yhdysvaltojen sekä muun läntisen maailman kanssa sekä tähän liittyvä valtakamppailu. Vaikka pääviitekehys olikin turvallisuus ja kylmän sodan liennytys, niin Hel-

¹³² Kokoukseen osallistui ja päätösasiakirjan allekirjoitti 1.8.1975 35 valtiota. Osallistujavaltiot olivat Saksan liittotasavalta, Saksan demokraattinen tasavalta, Yhdysvallat, Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kanada, Kypros, Tanska, Espanja, Suomi, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Kreikka, Unkari, Irlannin tasavalta, Islanti, Italia, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Norja, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, San Marino, Vatikaanivaltio, Ruotsi, Sveitsi, Tšekkoslovakia, Turkki, Neuvostoliitto ja Jugoslavian sosialistinen liittotasavalta. ETYKin päätösasiakirja (1975). Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki. Saatavilla: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf.

¹³³ Kokoukseen osallistuvat jäsenvaltiot sopivat periaatteista ja tavoitteista neljän niin kutsutun korin osalta. Ensimmäinen kori käsitteli Euroopan turvallisuustilannetta ja -tavoitteita, toinen yhteistyötä talouden, tieteen, teknologian ja ympäristön alalla, kolmas yhteistyötä humanitaarisilla aloilla ja neljäs kori kokouksen seuranta. Lisäksi näiden korien ulkopuolella sovittiin vielä turvallisuus- ja yhteistyökysymyksistä koskien Välimeren aluetta. ETYKin päätösasiakirja (1975)

singin kokouksessa tehtyjen päätösten vaikutuksia voidaan kuitenkin pitää integraatioprosessiin liittyvän vapaan liikkuvuuden periaatetta tukevin.

Keskustelu integraatioon liittyvän henkilöiden vapaan liikkuvuuden merkityksestä vahvistui 1980-luvulla Euroopassa. Osa eurooppalaisista valtioista halusi käsitteen koskevan ainoastaan Euroopan unionin kansalaisia, mikä edellytti rajatarkastusten säilyttämistä, jotta voitaisiin erottaa toisistaan EU:n kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaiset. Toiset jäsenvaltiot sitä vastoin halusivat luoda kaikkia koskevan liikkumisvapauden ja poistaa kaikki rajatarkastukset.¹³⁴

Eurooppalaisten valtioiden henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja rajatarkastusten poistamiseen liittyvien hallitustenvälisten yhteistyöjärjestelyjen kehittymisen ensimmäisenä vaiheena voidaan pitää Saarbrückenin sopimusta. Sopimus laadittiin ja allekirjoitettiin Saksan liittotasavallan ja Ranskan välillä vuonna 1984. Sen tavoite oli kaksijakoinen: saada aikaan oleellista kehitystä kohti niin sanottua kansalaisten Eurooppaa pienessä mittakaavassa, ja samanaikaisesti muodostaa esimerkki Euroopan integraatioprosessille¹³⁵.

Saarbrückenin sopimuksen avulla Saksan liittotasavalta ja Ranska sopivat asteittaisesta rajatarkastusten poistamisesta sekä tavaroiden ja henkilöiden vapaan liikkumisen periaatteista toistensa välillä. Vapaan liikkuvuuden periaatteen idea levisi pian ja neuvottelut Belgian, Luxemburgin ja Alankomaiden (Benelux-maat) kanssa johtivat lopulta Schengenin sopimuksen allekirjoittamiseen 14. kesäkuuta 1985.

Solmittu Schengenin sopimus toimi eräänlaisena puitesopimuksena valtioiden yhteistyöjärjestelyille. Alkuperäiset viisi sopimusjäsenvaltiota sopivat Schengenin sopimuksessa joukosta lyhyen ja pitkän tähtäimen toimenpiteistä rajamuodollisuuksien helpottamiseksi, jotka tulisivat toimeenpanna ennen 1.1.1990. Sopimuksen aikataulu osoittautui epärealistiseksi asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tavara- ja henkilöliikenteen raja- ja tullitarkastusten muuttaminen

¹³⁴ Pohjoismaiden välillä oli jo aikaansaatu poliittinen yhteisymmärrys paljon aikaisemmin henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta. Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja olivat jo vuonna 1954 sopineet, että näiden kansalaiset voivat liikkua Pohjoismaissa ilman passia ja oleskelulupaa (niin kutsuttu passiunioni). Islanti liittyi Pohjoismaiden passiunioni vuonna 1965. Ulkoministeriö (2011). Liikkuminen EU/Schengen –alueella. Saatavilla: <http://formin.finland.fi>.

¹³⁵ Economic Research Centre (2001). European Conference of Ministers of Transport (ECMT). Report of the Hundred and Fourteenth round table on Transport Economics. Regular Interurban Coach Services in Europe. Saatavilla: <http://books.google.fi/books?id=jW7OJRnC1m4C&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>, s. 30.

joustavammiksi lyhyessä ajassa ei aiheuttanut juurikaan ongelmia, mutta sopimuksen pitkän tähtäimen tavoitteiden sekä raja- ja tullitarkastuksia korvaavien toimenpiteiden implementointi osoittautui haasteelliseksi.¹³⁶

Schengenin sopimuksen myötä sopimusjäsenvaltioiden väliset kansainväliset rajat muuttuivat käytännössä matkustajille läpinäkyviksi. Tämä ei kuitenkaan poistanut rajoilla tapahtuvaa tarkastustoimintaa kokonaan. Tarkastustoiminta on siirtynyt sopimuksen jäsenvaltioiden ja sopimuksen ulkopuolisten valtioiden väliselle rajalle, Euroopan unionin ulkorajalle.

Raja- ja tullitarkastusten korvaavat toimenpiteet (ulkorajavalvonnan ja rajatarkastusten kriteerit, yhtenäiset maahan pääsyn edellytykset sekä eräät poliisiyhteistyön menetelmät ja tietojen vaihto) nähtiin tarpeellisiksi erityisesti poliittisesti herkillä alueilla. Tällaisia olivat esimerkiksi laitton maahantulo Schengen sopimuksen jäsenvaltioiden alueelle (*Schengen alue*), kansainvälisen yhteistyön kehittäminen poliisitoimessa ja oikeuslaitosten välillä sekä viisumi- ja maahantulomenettelyjen harmonisointi.

Schengen sopimuksen alkuvaiheessa komission edustaja oli kutsuttuna Schengenin korkeimman päättävän elimen, toimeenpanevan komitean kokouksiin. Näihin kokouksiin osallistuivat sopimusjäsenvaltioiden ministerit tai valtiosihteerit. Komission edustajalla, sisämarkkinoista vastaava jäsenellä, oli ainoastaan tarkkailijan rooli eikä hänellä ollut oikeutta osallistua kokousten ja tapaamisten keskusteluihin. Komissio ei vastustanut tätä järjestelyä missään vaiheessa. Tämä on merkittävä seikka siinä mielessä, että Schengenin sopimuksen osapuolten tavoite, henkilöiden vapaa liikkuminen, oli samalla myös yksi komission asettamista päätavoitteista sen neuvostolle kesäkuussa 1985 antamassa valkoisessa kirjassa (engl. *White paper*¹³⁷) sisämarkkinoiden muodostamisen loppuunsaattamiseksi¹³⁸.

¹³⁶ Sama.

¹³⁷ Euroopan unionia käsiteltäessä *White Paper* -ilmaisulla tarkoitetaan komission julkaisemia asiakirjoja, jotka sisältävät esityksiä Euroopan unionin toimiksi jollakin tietyllä alalla. Näitä seuraa usein komission julkaisema vihreä kirja (engl. *Green Paper*), jolla puolestaan pyritään aikaansaamaan keskustelua ja käynnistämään konsultaatioprosessi Euroopan tasolla jostakin tietyistä aiheista. Wikipedia (2011).

¹³⁸ Euroopan unionin komissio (1985). Completing the Internal Market. Saatavilla: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf; Economic Research Centre (2001), s. 30; Eurooppatiedotus (2011). Saatavilla: <http://www.eurooppatiedotus.fi>.

Vuoden 1985 allekirjoitetun sopimuksen käytännön soveltamisesta ja tavoitteisiin pääsemisen varmistamiseksi sopimusvaltiot jatkoivat neuvotteluja. Näiden neuvottelujen tuloksena solmittiin alkuperäisten viiden jäsenvaltion välillä Schengenin soveltamis- eli yleissopimus (engl. *Schengen Implementing Convention*) 19. kesäkuuta 1990. Tähän yleissopimukseen sisältyivät määräykset muun muassa poliisiyhteistyöstä, oikeudellisesta yhteistyöstä, tietosuojasta, huumorikostorjunnasta, yhteisestä viisumipolitiikasta ja yhteisestä ulkorajavalvonnan tasosta.

Yleissopimuksen keskeisin sisältö oli henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimusvaltioiden välisiltä rajoilta sekä yhdenmukaisten tarkastusten suorittaminen näiden valtioiden ja sopimukseen kuulumattomien valtioiden rajoilla, niin sanotuilla ulkorajoilla.¹³⁹ Yleissopimus astui voimaan 26.3.1995 ja tällöin sopimusjäsenvaltioiden¹⁴⁰ väliltä poistettiin sisäraja-tarkastukset ja tarkastustoiminta siirrettiin tapahtumaan sopimuksen myötä syntyneelle yhteiselle ulkorajalle.

Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen mukaisesti sopimusjäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä sovittiin noudatettavan seuraavia keskeisiä sääntöjä:

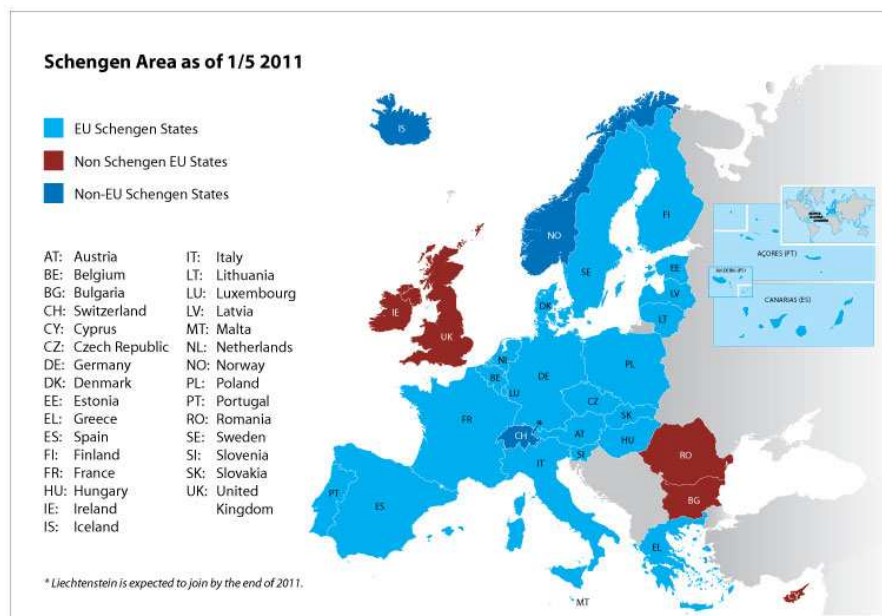
- sisärajoilla tapahtuvat henkilötarkastukset lopetetaan;
- EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä;
- maahantuloa koskevat edellytykset ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevat säännöt yhdenmukaistetaan;
- poliisiyhteistyötä tiivistetään (mukaan lukien oikeus rajojen kummallakin puolella tapahtuvaan tarkkailuun ja takaa-ajoon),
- oikeudellista yhteistyötä tehostetaan nopeutetun luovutusmenettelyn ja rikostuomioiden täytäntöönpanon siirron avulla;
- Schengenin tietojärjestelmä¹⁴¹ (engl. *Schengen Information System, SIS*) perustetaan ja sitä kehitetään.¹⁴²

¹³⁹ Eurooppatiedotus (2011)

¹⁴⁰ Saksa, Ranska, Belgia, Hollanti, Luxemburg, Espanja ja Portugal.

¹⁴¹ Schengenin sopimuksen keskeisenä osana otettiin käyttöön tietojärjestelmä tiedonvaihdon tehostamiseksi. Tietojärjestelmän avulla kansalliset rajavaltio- ja oikeusviranomaiset saavat käyttöönsä tietoja henkilöistä ja tavaroista. Jäsenvaltiot voivat käyttää SIS -järjestelmää omien kansallisten verkkojensa (National SIS, N-SIS) kautta, jotka on yhdistetty keskusjärjestelmään (Central SIS, C-SIS). Tätä tietojärjestelmää täydentää SIRENE -verkko (engl. *Supplementary Information Request at the National Entry*), joka toimii käyttöliittymänä SIS -järjestelmään. Oman kansallisen SIRENE -toimiston kautta jäsenvaltiot toimittavat kaikki ilmoitukset SIS -tietojärjestelmään. SIRENE -toimistoa ei nimeltä mainita Schengenin yleissopimuksessa, mutta sen on katsottu

Schengenin muodostama vapaan liikkuvuuden alue laajeni varsin pian ja sopimukseen liittyi yhä useampi yhteisön jäsenvaltio. Italia allekirjoitti sopimukset 27. marraskuuta 1990, Espanja ja Portugali 25. kesäkuuta 1991, Kreikka 6. marraskuuta 1992, Itävalta 28. huhtikuuta 1995 sekä Tanska, Suomi ja Ruotsi 19. joulukuuta 1996. Tšekin tasavalta, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Slovenia ja Slovakia liittyivät Schengen -alueeseen 21. joulukuuta 2007 ja assosioitunut maa Sveitsi 12. joulukuuta 2008.¹⁴³



Kuva 4. Schengen -alue vuonna 2011.¹⁴⁴

Eurooppa-neuvoston Tampereella vuonna 1999 järjestetyn huippukokouksen yksi keskeinen tavoite oli laatia suunnitelma jo käytössä olleiden Schengen sopimuksen ja Yhteisen käsikirjan päivittämiseksi. Puheenjohtajamaan Suomen päätelmistä käynnistynyt työ johti lopulta

olevan välttämätön suodatin tietojenvaihdossa keskusyksikön ja kansallisten osien välillä. Suomessa SIRENE-toimiston tehtäviä hoitaa Keskusrikospoliisi (KRP).

¹⁴² Europa -portaali (2010b).

¹⁴³ Huolimatta sopimuksen allekirjoittamisesta Tanska voi päättää EY:n perustamissopimuksen IV osastoon perustuvien uusien toimenpiteiden soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä EU:n puitteissa, myös silloin kun toimenpiteellä kehitetään Schengenin säännöstöä. Tanskaa sitovat kuitenkin eräät yhteisen viisumipolitiikan toimenpiteet. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta osallistuvat vain osittain Schengenin säännöstön soveltamiseen poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa, huumausaineiden torjuntaan ja SIS-järjestelmään. Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta henkilöihin kohdistuvista rajatarkastuksista ei ole luovuttu. Euroopan unioniin kuulumattomista maista Islanti ja Norja ovat myös kuuluneet Schengen -alueeseen vuodesta 1996, mutta niillä on vain rajoitettu osallistumisoikeus Schengen -päätöksentekoon.

¹⁴⁴ Euroopan komissio (2011).

vuonna 2006 voimaan astuneeseen Schengen rajasäännöstöön (engl. *Schengen Border Code*, SBC)¹⁴⁵.

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön viitekehyksen voidaan katsoa käytännössä muodostuneen edellä kuvatulla Schengenin sopimuksella ja yleissopimuksella. Liitteessä 1 on esitetty aikajanakuvana Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen suhteessa integraatiokehitykseen.

5.1.1 Rajaturvallisuusasioiden valmistelu ja päätöksenteko

Tutkimuksen kannalta on tärkeää ymmärtää minkälaisilla poliittisilla foorumeilla ja areenoilla EU:n rajaturvallisuutta tuotetaan. Jo mainittujen strategioiden ja poliittisten toimintaohjelmien lisäksi, merkittävää rajaturvallisuuteen liittyvää keskustelua ja määrittelyä tapahtuu unionin päätöksentekomenettelyn aikana. Rajaturvallisuusalan lainsäädännön taustat ja perusteet löytyvät strategioista ja poliittisista toimintaohjelmista.

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyöhön ja rajaturvallisuuteen liittyvien asioiden valmistelu sekä päätöksenteko jakaantuvat kansalliseen ja EU-tasoon. Kansallisella tasolla kyse on koordinoinnista ja yhteisen kansallisen ymmärryksen luomisesta. EU-tasolla asioiden valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa kyse on jäsenvaltioiden intressien sekä näkemysten ajamisesta.

Rajaturvallisuusyhteistyöstä säädellään EU-tasolla joko sopimuksilla tai jäsenvaltioita suoraan ja kaikilta osiltaan velvoittavilla EU-asetuksilla.¹⁴⁶ Jäsenvaltiot eivät voi siis itse valita muotoa tai keinoa rajaturvallisuusasioiden implementoimiseksi omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä, vaan EU-asetus asiasta tulee voimaan sellaisenaan jäsenvaltiossa. Päätöksenteossa pääsääntönä on yhteispäätös eli niin sanottu tavallinen lainsäätämisyjärjestys (katso liite 3.).

¹⁴⁵ Termillä Schengen säännöstö (engl. *Schengen acquis*) viitataan alkuperäiseen Benelux valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan vuonna 1985 solmimaan sopimukseen rajatarkastusten poistamiseksi näiden valtioiden yhteisiltä rajoilta.

¹⁴⁶ EU antaa kolmenlaisia säädöksiä: asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä. EU:n asetuksia on sovellettava välittömästi kaikissa jäsenvaltioissa samaan tapaan kuin kansallista lainsäädäntöä. Direktiiveillä säädetään tavoitteista ja peruseriaatteista, mutta jäsenvaltiot voivat itse valita muodon ja keinot, joilla nämä tavoitteet toteutetaan kansallisessa lainsäädännössä. Päätösten avulla säännellään yksittäistapauksia. Päätökset ovat yksilöityjä ja sitovat vain niitä kohderyhmiä, joille ne on osoitettu.

EU:n rajaturvallisuusyhteistyö sisältyy oikeuden ja sisäasioiden alaan. Tällä alalla yhteisöllä on perustamissopimusten mukaisesti toimivalta, joten aloiteoikeus uuteen lainsäädäntöön on komissiolla. Komissio ehdottaa lainsäädäntöä, neuvosto ja EU:n parlamentti päättävät siitä. Lissabonin sopimuksen myötä neuvostossa tehtävät päätökset tehdään nykyisin oikeus- ja sisäasioissa määräenemmistöpäätöksinä¹⁴⁷. Lisäksi rajaturvallisuusyhteistyö kuuluu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen, jonka oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osasto.¹⁴⁸

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit eivät ole suoraan edustettuina EU:n toimielimissä. Niiden tehtävänä on sen sijaan muun muassa säätää kansallisia lakeja, joilla pannaan täytäntöön EU:n lainsäädäntöä, sekä hyväksyä muutoksia EU:n perussopimuksiin. Useissa jäsenvaltioissa kansalliset parlamentit osallistuvat EU-asioiden käsittelyyn valvomalla ja ohjaamalla oman hallituksensa edustajien toimintaa EU:n ministerineuvostossa. Tällainen valvonta mahdollistaa kansallisten parlamenttien epäsuoran osallistumisen unioniasioden valmisteluun. Jokainen jäsenvaltio päättää itse parlamenttinsa roolista EU-asioiden käsittelyssä.¹⁴⁹

EU:n rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa voidaan tarkastella esimerkinomaisesti suomalaisen hallintorakenteen ja –kulttuurin näkökulmasta. Kansallinen valmisteluprosessin käynnistyy, kun komissio antaa rajaturvallisuusyhteistyötä määrittävää tai linjaavaa asiaa koskevan tiedonannon jäsenvaltioille. Suomessa sisäasiainministeriön Rajaosasto eli Rajavartiolaitoksen esikunta (RVLE) valmistelee sen toimialaan kuuluvasta asiasta niin sanotun E-kirjeen¹⁵⁰ eduskunnalle esiteltäväksi, johon sisällytetään valtioneuvoston kanta ennen kirjeen lähettämistä. Eduskunnassa kirje käsitellään ja valiokunnat an-

¹⁴⁷ Määräenemmistöllä päätettäessä käytössä on jäsenmaiden asukasluvun mukaan painotettu äänimäärä. Marraskuusta 2004 lähtien on sovellettu Nizzan sopimuksen äänimääriä. Suurimmilla jäsenmailla Saksalla, Ranskalla, Italialla ja Britannialla on 29 ääntä, Espanjalla ja Puolalla 27 ja niin edelleen. Suomella on 7 ääntä. Määräenemmistöön tarvitaan vähintään 255 ääntä 345:sta mahdollisesta äänestä. Lisäksi päätöksen takana on oltava jäsenmaiden enemmistön. Puolan vaatimuksesta Nizzan ääntenpainotus on voimassa vuoteen 2014 asti.

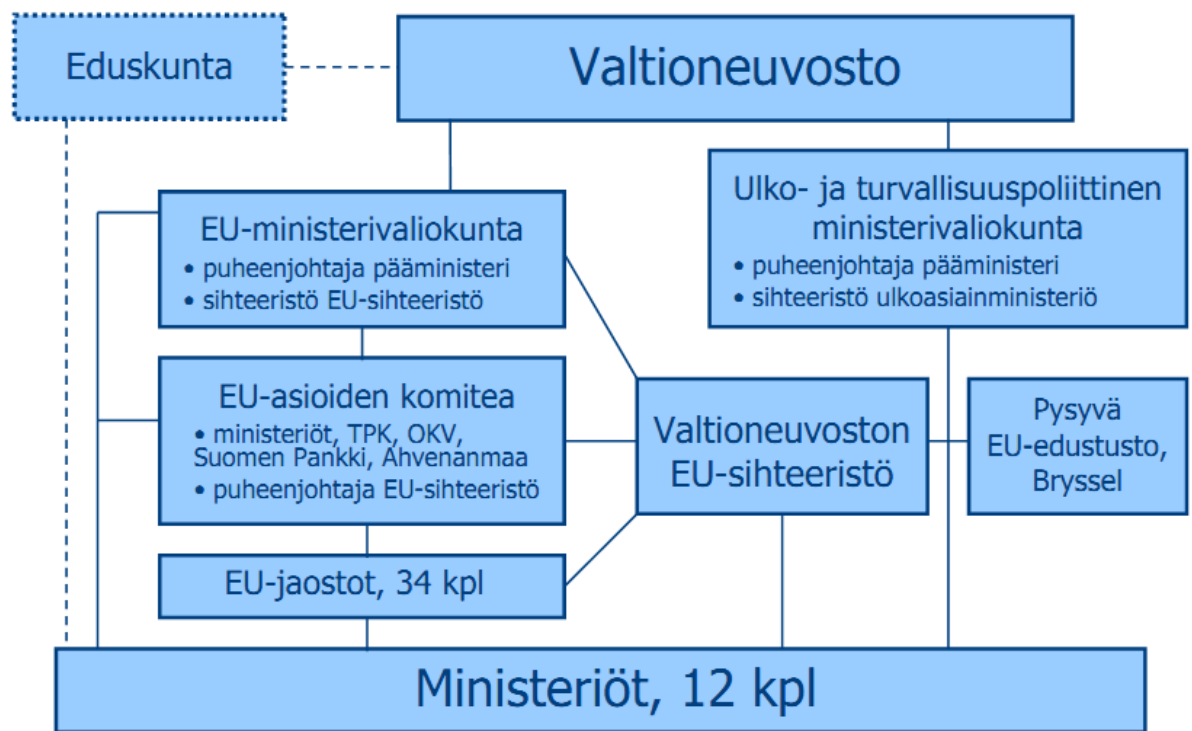
¹⁴⁸ Europa –portaali (2010b).

¹⁴⁹ Eduskunta (2011), s. 4.

¹⁵⁰ Suomen eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn on määritelty perustuslain 93, 96 ja 97 §:issä. Valtioneuvosto antaa eduskunnan käsiteltäväksi kaikki sellaiset ehdotukset, jotka käsitellään Euroopan Unionissa, jos ne muutoin kuuluisivat eduskunnan toimialaan (lainsäädäntöasiat) ns. U-kirjeillä. Nämä kirjeet käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja ne sisältävät komission ehdotuksen sisällön ja vaikutusten kuvauksen sekä alustavan valtioneuvoston kannan. Niin sanotulla E-kirje annetaan eduskunnalle asioista, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan, mutta katsotaan niin merkittäviksi, että eduskunnan on syytä käsitellä ne.

tavat asiaan liittyen oman lausuntonsa. Tämän jälkeen eduskunnan kanta päätetään suuressa valiokunnassa, joka toimii eduskunnan EU-valiokuntana.¹⁵¹

Suomen kansallinen prosessi pitää sisällään myös niin sanotun yhteensovittamismenettelyn. Sen tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat EU-jaostot. Valtioneuvoston EU-sihteeristö toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. Myös Suomen EU-edustusto Brysselissä osallistuu EU-asioiden valmisteluun.¹⁵² Tällaista menettelyä ei ole käytössä kaikissa jäsenmaissa.



Kuva 5. EU-asioiden yhteensovittaminen Suomessa.¹⁵³

Vireillä olevaan rajaturvallisuusyhteistyöasiaan liittyen komissio antaa asetusesityksen. Koska kyseessä on asetusesitys eli lainsäädäntöasia, niin valtioneuvoston johdolla siitä valmistellaan

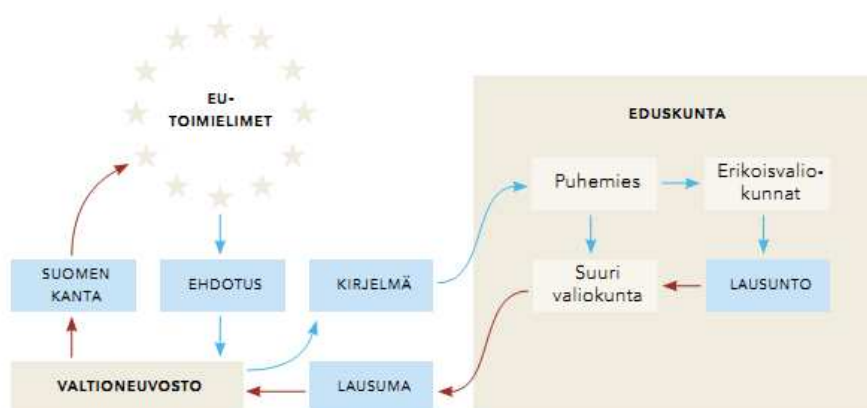
¹⁵¹ Yleensä eduskunnan kannan ilmaisee suuri valiokunta. Suuri valiokunta toimii EU-asioissa eduskunnan täysistunnon puolesta. Kun kysymys on EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta – mukaan lukien Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka – eduskunnan ääntä käyttää ulkoasiainvaliokunta.

¹⁵² Valtioneuvosto (2011).

¹⁵³ Sama.

niin sanottu U-kirje eduskunnalle. Kirjeen valmisteluun osallistuu RVLE:n lisäksi todennäköisesti muun muassa Turvallisuusasiain johtoryhmä (TURJO)¹⁵⁴ ja tarvittaessa muita sisäasiainministeriön osastoja sekä muita ministeriötä. Eduskunnassa U-kirje läpikäy valiokuntakokouksen. Valiokunnat antavat omat lausuntonsa, minkä jälkeen suuri valiokunta muodostaa eduskunnan kannan valtioneuvostolle annettavaksi.

Valtioneuvosto muotoilee tämän jälkeen Suomen kansallisen kannan esitettäväksi EU-toimielimissä. Rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvissä asioissa pääasiassa sisäasiainministeriö valmistelee Suomen EU-suurlähettiläälle niin sanotun Coreper -ohjeen. Ohjeen hyväksyy valtioneuvoston EU-sihteeristön kokous. Tämän lisäksi kansallisella tasolla valmistellaan oikeus- ja sisäasioiden neuvoston (OSA-neuvoston) kokoukseen osallistuminen, pidetään valmistelukokous ja laaditaan taustamuistiot. Sisäasiainministeri johtaa valmistelukokouksen, josta laadittu muistio toimitetaan EU-ministerivaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle. Tämän jälkeen sisäasiainministerille annetaan mandaatti edustaa asiassa Suomea neuvoston kokouksessa.



Kuva 6. Lainsäädäntöasioiden valmistelu Suomessa kansallisella tasolla.¹⁵⁵

EU-tasolla valmistelutyö jatkuu komission tiedonannon jälkeen neuvostossa ja erilaisissa työryhmissä rinnakkaisena prosessina jäsenvaltioiden kansallisen tason valmisteluun nähden.

¹⁵⁴ Turvallisuusasiain johtoryhmä (TURJO) käsittelee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimintalinjoja sekä tulossuunnittelua ja arvioi toiminnan tuloksellisuutta. Se käsittelee ja sovittaa yhteen myös usean osaston toimialaan kuuluvat turvallisuutta koskevat asiat. Johtoryhmä käsittelee lisäksi lakien ja merkittävien asetusten valmistelun käynnistämistä koskevat suunnitelmat ennen hankkeen asettamista sekä seuraa hankkeiden etenemistä. Johtoryhmä voi käsitellä myös muita puheenjohtajan määräämiä asioita. Johtoryhmään kuuluvat sisäasiainministeri puheenjohtajana, kansliapäällikkö varapuheenjohtajana sekä jäsenenä sisäasiainministerin valtiosihteeri, poliisi-osaston, pelastusosaston ja ulkomaalaisosaston osastopäälliköt, rajavartiolaitoksen päällikkö, ministeriön kansainvälisten turvallisuusasioiden ryhmän päällikkö sekä keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt. Johtoryhmän sihteerin määrää puheenjohtaja. Ministeriön viestintäjohtajalla on oikeus olla läsnä johtoryhmän kokouksissa. Johtoryhmän kokouksiin voivat tarvittaessa osallistua myös muut puheenjohtajan määräämät henkilöt. Sisäministeriön asetus 142/2005.

¹⁵⁵ Eduskunta (2011). EU-asioiden käsittely eduskunnassa. Helsinki: Eduskunta, s. 11.

Komissio valmistelee omalta osaltaan asetusesitystä. EU-asioiden valmisteleva käsittely jäsenvaltioiden kesken tapahtuu neuvoston työryhmissä, joissa suurin osa asiaa koskevista ratkaisuksista tehdään. Neuvoston työryhmiä on noin 250.

Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta merkittävimpinä valmistelevina työryhminä ja komiteoina voidaan pitää seuraavia: ASYLUM, Rajat, VISA, Henkilöiden vapaa liikkuminen, Väärät asiakirjat, Scheval, FoVIS, SCIFA, COSI ja IMP. Käytännössä juuri näissä valmistelevissa työryhmissä ja komiteoissa jäsenvaltioilla on suurin mahdollisuus vaikuttaa tuleviin rajaturvallisuussäädösten sisältöön ja poliittisiin linjauksiin.¹⁵⁶

Turvapaikkatyöryhmä (engl. *ASYLUM*) tehtävänä on valmistella EU:n yhteistä turvapaikkapolitiikkaa ja siihen kuuluvia säädöshankkeita. Rajat työryhmässä käsitellään rajavalvontaan ja –tarkastuksiin liittyviä asioita. VISA –työryhmä kehittää Euroopan unionin yhteistä viisumipolitiikkaa. Henkilöiden vapaa liikkuminen -työryhmä on kilpailukykyneuvoston alainen työryhmä, joka käsittelee EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkumista koskevia kysymyksiä.

Väärät asiakirjat työryhmässä käsitellään on nimensä mukaisesti matkustusasiakirjaväärennökset ja näihin liittyvät asiat. Scheval –työryhmä valmistelee jäsenmaille ja EU-jäsenyyttä hakeville valtioille tehtävien Schengen arviointeihin liittyviä asioita. FoVIS eli *Friends of VIS* -työryhmä valmistelee VIS-tietojärjestelmään ja sen kehittämiseen liittyviä asioita. SCIFA (engl. *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*) eli maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea valmistelee strategisia linjauksia koskien maahanmuuttoa sekä raja- ja turvapaikka-asioita. COSI on puolestaan neuvoston toimielin, jonka mandaattina on edistää, vahvistaa ja yhteen sovittaa jäsenvaltioiden operatiivista toimintaa sisäisen turvallisuuden alalla. IMP (engl. *Integrated Maritime Policy*) –työryhmä keskittyy puolestaan EU:n yhdenmetyt meripolitiikkaan liittyviin asioihin, mikä sivuaa rajaturvallisuutta rannikkovartiotoiminnan näkökulmasta.

Säädösesitys saatetaan myös EU:n parlamentin käsiteltäväksi. Parlamentti nimeää esityksen käsittelyä varten vastuuvaliokunnan, joka rajaturvallisuusasioissa on kansalaisvapaudet sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (engl. *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Af-*

¹⁵⁶ Rytkönen, Mika (2011). Rajamies EU-hommissa –esitys 14.6.2011 Suomen EU-edustostossa. Brysseli.

fairs, LIBE). Valiokuntatyöskentelyn päätteeksi parlamentin kanta vireillä olevaan esitykseen on muodostettu. Tämän jälkeen vuorossa on niin sanotut kolmikantaneuvottelut.

Lainsäädäntöneuvottelut tapahtuvat usein epävirallisissa kolmikantaneuvotteluissa. Näihin niin sanottuihin trilogeihin osallistuvat jäsenmaita edustava puheenjohtajamaa, Euroopan parlamentti ja komissio. Tavoitteena on sopia ratkaisusta ennen parlamentin ensimmäistä tai toista käsittelyä. Neuvottelujen välillä voidaan parlamentin kommentteja käsitellä neuvoston asiasta vastaavassa työryhmässä. Trilogi-menettelyä ei ole kirjattu EU:n perussopimukseen, mutta se on toimielinten tärkeä epävirallisen yhteydenpidon muoto.

Työryhmätyöskentelyn jälkeen asetusesitys esitellään neuvostossa. Tätä ennen pysyvien edustajien komitea, Coreper II valmistelee tai koordinoi neuvoston työn. Kaikki neuvostoon päätettäväksi tai käsiteltäväksi menevät asiat valmistellaan Coreper-kokouksissa (I tai II-koonpano). Rajaturvallisuusasioiden kuulussa oikeus- ja sisäasioihin, esitykset käsitellään ensin Antici-ryhmässä, joka vastaa Coreper II kokouksen valmistelusta.

Coreper II kokouksen jälkeen neuvoston kiertävä puheenjohtajamaa hakee neuvostossa jäsenmaiden yksimielisyyttä. Jos esitys näyttää kaatuvan jäsenvaltioiden määrävähemmistöön, puheenjohtaja voi neuvotella kahden kesken vastustavan maan tai maiden kanssa. Kahdenkeskiset neuvottelut ovat yhä yleisempiä. Neuvoston kiertävän puheenjohtajamaan rooli on erittäin tärkeä lainsäädäntötyön eteenpäin viejänä.

Coreper käsittelyn jälkeen parlamentti äänestää esityksestä täysi-istunnossaan. Hyväksymisen jälkeen esitys siirtyy neuvoston oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanon (OSA-neuvosto) käsiteltäväksi. OSA-neuvoston päätöksen jälkeen uusi EU:n rajaturvallisuutta määrittelevä asetus tulee kaikissa jäsenmaissa voimaan 20 päivää virallisessa lehdessä julkaisun jälkeen.

5.2 Euroopan unionin rajoihin liitetyt turvallisuusuhkat ja intressit

Eurooppalaisten uhkakuvien painopiste on kylmän sodan jälkeen siirtynyt kohti kulttuurisia, etnisiä ja sosiaalis-taloudellisia vastakkainasetteluja. Perinteinen ulkoinen viholliskuva on korvautunut Euroopan sisäistä, erityisesti kansalliseen identiteettiin sidottua yhteiskunnallista

turvallisuutta (*societal security*) horjuttavilla uhkakuvilla, joihin lukeutuu myös pelko hallitsemattomasta muuttoliikkeestä Euroopan unionin alueelle.¹⁵⁷

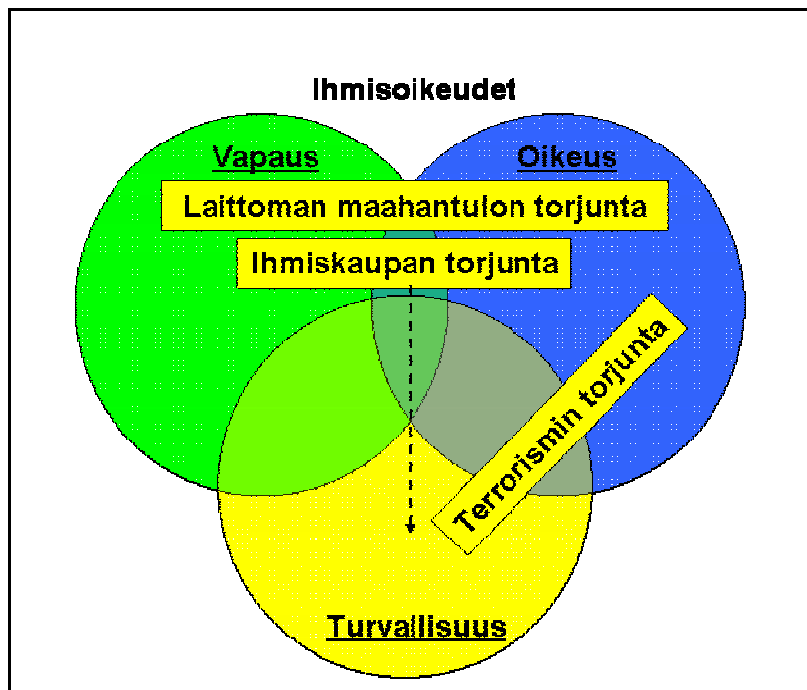
Euroopan unionin turvallisuusstrategian uhkille lähtökohtana oli juuri kylmän sodan jälkeinen turvallisuusympäristö. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä sekä sisäinen että ulkoinen turvallisuus ovat lähentyneet ja osittain jopa sekoittuneet keskenään. Unionin turvallisuusstrategiassa globaaleiksi turvallisuusuhkiksi määritellään köyhyys, sairaudet ja erilaiset konfliktit. Erityisesti Eurooppaa uhkaavina ilmiöinä nähdään terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, eriaisteiset alueelliset konfliktit ja niiden seurannaisvaikutukset, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Rajat ylittävä rikollisuus nähdään näitä voimistavana tekijänä, mutta myös uhkana unionin sisäiselle turvallisuudelle.¹⁵⁸

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiassa turvallisuus nähdään laajana ja kokonaisvaltaisena käsitteenä. Strategian turvallisuusuhkat ovat pääasiassa rikollisuuteen liittyviä, kuten terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, laitton huumausainekauppa, tietoverkko-rikollisuus, ihmiskauppa ja rajat ylittävä rikollisuus, mutta myös sellaisia, jotka vaikuttavat välittömästi kansalaisten elämään, turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Tällaisia ovat esimerkiksi luonnonkatastrofit ja ihmisten aiheuttamat katastrofit. Erityisesti rajoihin liittyvinä näistä uhkista voidaan terrorismia sekä järjestäytynyttä ja vakavaa rikollisuutta (ml. ihmiskauppa, laitton huumausainekauppa ja rajat ylittävä rikollisuus).

Neuvoston Laekenin huippukokouksen (2001) puheenjohtajan päätelmistä voidaan hahmottaa keskeiset unionin jäsenvaltioille yhteiset rajaturvallisuusintressit. Nämä yhteisiksi muodostuneet rajaturvallisuusintressit olivat terrorismin, laittomaan maahanmuuttoon liittyvien verkostojen ja ihmiskaupan torjunta. Näistä on johdettavissa myös rajaturvallisuusyhteistyön eri ulottuvuudet unionin oikeus- ja sisäasioiden alalla.

¹⁵⁷ Henriksson, Kirsi (2000). Suomi ja rajaton rajojen Eurooppa. Muuttoliikkeet Eurooppaan ja Euroopassa kylmän sodan jälkeen. Tampereen Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, s. 8; Ks. myös Buzan (1998), s. 30.

¹⁵⁸ Euroopan unionin turvallisuusstrategia (2003), s. 2-5.



Kuva 7. Jäsenvaltioiden yhteiset intressit rajaturvallisuusyhteistyössä.¹⁵⁹

Ulottuvuuksia hahmottaessa terrorismin torjunnan voidaan katsoa edustavan turvallisuuden ja oikeuden sektoria. Laittoman maahantulon torjunnan puolestaan voidaan katsoa edustavan sekä vapauden että oikeuden sektoria, koska se pitää sisällään henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja sen valvonnan sekä poliisi- ja oikeusyhteistyön elementit. Ihmiskaupan torjunta omalta osaltaan asemoi rajaturvallisuusyhteistyön myös vapauden ja oikeuden sektoreille, mutta siihen liittyy erittäin vahvasti myös ihmisoikeudellinen aspekti. Välillisesti ihmisoikeus näkökulma liittyy myös laittoman maahantulon torjuntaan ja erityisesti sen käytännön toteutuksen järjestämiseen jäsenvaltioiden toimesta sekä myös terrorismin torjuntaan; toisin sanoen ihmisoikeudet ovat kaikkien sektorien taustalla.

Eurooppalaiset maahanmuuttopolitiikat politisoituivat 1990-luvulla käydyssä keskustelussa. Nykyisin niihin vaikuttaa yhä enemmän EU:n ulkorajoihin liittyvä turvallistamiskeskustelu. Erityisesti maahanmuuttoon liittyviä politiikoita turvallistettiin 11.9.2001 tapahtuneiden terroristi-iskujen jälkeen. Populistiset poliitikot, media ja viranomaiset ovat luoneet käsityksen pakolaisista erilaisten turvallisuus-, sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien tuojina.

Käsitys maahanmuutosta ja pakolaisista uhkana voidaan katsoa perustuvan kolmeen periaatteeseen: a) sosioekonomiseen periaatteeseen, kun pakolaisuus on yhdistetty pääasiassa työttö-

¹⁵⁹ Kurvinen, Janne (2010). Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön rooli ja kehittyminen osana integraatio-prosessia. Esiupseerikurssi 62:n tutkielma. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, s. 49-50.

myyden nousuun, rinnakkaistalouden kehittymiseen, hyvinvointivaltion kriisiin ja urbaanin ympäristön heikkenemiseen; b) turvallisuus periaatteeseen, kun pakolaisuuden kasvu kytke-
tään moniin turvallisuusongelmiin, pikkurikollisuudesta aina järjestäytyneeseen rikollisuuteen
ja urbaanista turvattomuudesta fundamentalistiseen terrorismiin; c) identiteetti periaatteeseen,
kun maahanmuutto- ja pakolaisvirrat uhkaavat EU:n jäsenvaltioiden yhteisöjen väestöllistä ta-
sapainoa ja identiteettiä.¹⁶⁰

Valtiotasolla maahanmuuttoa rajaturvallisuusuhkana tarkasteltuna voidaan havaita eroja EU:n
jäsenvaltioiden välillä maantieteellisen sijaintinsa perusteella. Laiton maahantulo ei välttämät-
tä ole enää samanlainen uhka niin sanotulla EU:n sisärajalla kuin ulkorajalla sijaitseville jä-
senvaltioille. EU:n sisällä oleville jäsenvaltioille uhka onkin muuttunut laittoman oleskelun
muotoon, kun taas ulkorajalla oleville valtioilla uhka on laiton maahantulo.¹⁶¹ Osa jäsenvalti-
oista toimii vain läpikulkumaana.

Uhka määrittäytty erilailla jäsenvaltioille: toisille ongelma on maahanpääsy ja toisille maassa
oleskelu. Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää Välimeren alueen maiden ja Pohjois-Euroopan
nykyistä tilannetta. Kärjistäen voidaan sanoa, että Keski- ja Pohjois-Euroopassa EU:n jäsen-
valtiot ovat luonteeltaan laittoman maassa oleskelun ja Välimeren maat (Kreikka, Espanja ja
Italia) yhä enemmän laittoman maahantulon maita. Liitteessä 4 on havainnollistettu pääreitit ja
maahantulon kehitystrendit EU:n alueelle viime vuosina.

Yksilötasolla pakolaisuus voidaan nähdä erilaisuuden tuojana ja harmonisen tilan rikkojana.
Harmonisen tilan rikkomisella viitataan ei-toivotun häiriön tuomisella jokapäiväiseen elämän-
tapaan, johon EU:n jäsenvaltion alkuperäiset asukkaat ovat sopeutuneet. Erilaisuuden tuojana
pakolaisuuden turvallistaminen nähdään poissulkemisen ja mukaan ottamisen dialogina, jossa
pakolainen eroaa muusta väestöstä pääasiallisesti kulttuurillisin käsittein. Paikallinen väestö
luottaa toinen toisiinsa kulttuurillisina toisintoina ja epäilee pakolaista samalla tavalla kuin se
epäilee 'toisen' kulttuuria. Tässä mielessä pakolaisuuden näkeminen uhkana voidaan nähdä
turvallisuuden agendalla kulttuurisen identiteetin jatkumona.¹⁶²

¹⁶⁰ Tsoukala, Anastassia (2005). Looking at Migrants as Enemies. Teoksessa Bigo, Didier ja Elspeth Guild (ed-
ited). Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe. Hants: Ashgate Publishing Limited, s. 164.

¹⁶¹ Sama, s. 162.

¹⁶² Huysmans (1995), s. 59-61.

5.3 Euroopan unionin rajaturvallisuuden tuottaminen turvallisuusstrategioissa ja poliittisissa toimintaohjelmissa

Euroopan unionin ulkopoliittinen turvallisuusstrategia loi aikoinaan viitekehyksen muille turvallisuusstrategioille. Strategiaa voidaan pitää merkittävänä unionin yhteisen turvallisuuskäsitksen muodostumisen kannalta. Sisäisen turvallisuuden strategia on nähtävissä välttämättömänä täydennyksenä EU:n turvallisuusstrategialle. Näin unionissa voidaan varautua laajalaaisiin sekä globaaleihin riskeihin ja uhkiin. Sekä turvallisuusstrategian että sisäisen turvallisuuden strategian yhteisenä tehtävänä on varmistaa Euroopan tosiasiallinen ja pitkäkestoinen turvallisuus.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden rooli on keskeinen rajaturvallisuutta tuottavien poliittisten toimintaohjelmien ja strategioiden muodostamisessa. Yksittäisen jäsenvaltion käsitys rajaturvallisuudesta ilmiönä, heijastuu puolestaan siihen, kuinka se ymmärtää rajoihin liittyvät uhkat ja turvallisuuden. Se, miten jäsenvaltiot ymmärtävät uhkat ja rajoihin liittyvän turvallisuuden, ilmenee usein juuri EU:n korkean tason poliittisten ja strategisten asiakirjojen teksteistä. EU:n ja jäsenvaltioiden puhe rajoihin liittyvästä turvallisuudesta tekee unionin rajaturvallisuudesta myös todellisuutta. Jäsenvaltioiden puheella rajoihin liittyvästä turvallisuudesta, on tavoitteena ohjata tämän alan politiikan tekoa ja perustella jo valittuja toimintalinjoja.

5.3.1 Tampereelta Laakeniin

Eurooppa-neuvosto piti 15.-16. lokakuuta 1999 Tampereella erityishuippukokouksen vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta Euroopan unionin sisällä. Kokouksessa Eurooppa-neuvosto asetti tämän alueen perustamisen yhdeksi sen tärkeimmäksi poliittiseksi tavoitteeksi.¹⁶³ Rajaturvallisuusyhteistyön kannalta kokouksen keskeisimmät puheenjohtajan päätelmäkohdat olivat 2, 3, 22, 23, 24 ja 25.

Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmän toimintalinjojen (myöhemmin Tampereen ohjelma) kohdat 2 ja 3 linjasivat henkilöiden vapaudesta liikkua sekä yhteisten politiikoiden kehittämisestä tähän liittyen. Kohdassa 3 todettiin erityisesti, että unionilla oli tarve ulkorajojen yhtenäiseen valvontaan eli rajavalvontaan. Maahanmuuttovirtojen hallinnan alle sijoittunut toimintalinjan kohdassa 22 linjattiin viisumeja ja vääriä asiakirjoja koskevasta yh-

¹⁶³ Euroopan parlamentti (2001).

teistyön edelleen kehittämisestä ja kolmansissa maissa sijaitsevien EU:n konsulaattien välisen yhteistyön tiivistämisestä.

Samaan asiakokonaisuuteen kuului myös kohdat 23 ja 24. Näistä ensimmäisellä linjattiin laitoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnasta sekä jälkimmäisellä jäsenvaltioiden tiiviimmästä yhteistyöstä, erityisesti merirajoilla ja keskinäisestä teknisestä avusta. Kohdassa 24 linjattiin myös unionin jäseneksi hakevien valtioiden ottamista nopeasti mukaan rajavalvontayhteistyöhön. Toimintalinjojen kohta 25 korosti Schengen säännösten merkitystä, sillä hakijavaltioiden oli linjauksen mukaan hyväksyttävä tämä säännöstö ja siihen perustuvat muut toimenpiteet täysimääräisesti. Lisäksi kohdassa 25 Eurooppa-neuvosto totesi pitävänsä tärkeänä, että unionin tulevien ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta huolehtivat juuri siihen tehtävään koulutetut ja asiaan erikoistuneet ammattilaiset.¹⁶⁴

Tampereen kokoukselle ei ollut asetettu ennakolta suuria odotuksia. Kokouksen päätetyt toimintalinjat rajaturvallisuusyhteistyön kannalta olivat hyvin maltillisia ja vähemmän konkreettisia. Syynä tähän oli todennäköisesti se, että Schengen järjestelmä oli juuri vasta integroitunut osaksi unionin rakenteita ja yhteistyö haki vielä muotoaan. Tehdyissä toimintalinjapäätelmissä on kuitenkin havaittavissa suunta rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiselle unionissa.¹⁶⁵ Siitä oli tulossa hyvää vauhtia merkittävä osa-alue unionin sisäisen turvallisuuden politiikkaa.

Syyskuun 20. päivä 2001 OSA-neuvosto piti erityiskokouksen. Syynä olivat New Yorkin terrori-isku ja siitä seuranneet kansainväliset turvallisuustoimet. Kokouksen tarkoituksena oli pohtia kiireellisesti suhdetta sisäisen turvallisuuden turvaamisen sekä kansainvälisten turvallisuusvelvoitteiden ja –instrumenttien noudattamisen välillä.¹⁶⁶

Huomiota saivat erityisesti maahanmuutto ja oikeus turvapaikkaan. Esitettiin, että ihmisoikeuksia ja turvapaikkamenettelyä hyväksikäytetään joko todellisten tai mahdollisten terroristien toimesta. Näin sekä maahanmuutto että turvapaikkamenettely molemmat turvallistettiin ja uhka nähtiin tulevan EU:n ulkopuolelta. Turvallistamisella luotiin jännite niin turvallisuusvaatimusten kuin toisaalta näiden kahden politikoiden käytännön toteutuksen välille.

¹⁶⁴ Kurvinen (2010), s. 34.

¹⁶⁵ Niemenkari (2003), s. 14.

¹⁶⁶ Euroopan unionin neuvosto (2001a). Neuvoston päätelmät (oikeus- ja sisäasiat) 20.9.2001. EY N:o 12156/01; Levy, C. (2005). 'The European Union after 9/11: The Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime?'. *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, s. 26–59, s. 35.

Tällä maahanmuuton ja turvapaikkamenettelyn turvallistamisella OSA-neuvosto käynnisti EU:n lainsäädäntö- ja politiikan tekoprosessit. Komissio yhtyi neuvoston vaatimuksiin ja antoi 15.11.2001 tiedonannon ”*Laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta*”¹⁶⁷. Tiedonannossa todettiin seuraavasti:

*Border controls must in particular respond to the challenges of an efficient fight against criminal networks, of trustworthy action against terrorist risks and of creating mutual confidence between those Member States which have abandoned border controls at their internal frontiers.*¹⁶⁸

Komission tiedonannosta on jälleen havaittavissa oletama siitä, että turvallisuusuhkat tulevat jostain ulkopuolelta, ja että EU:n tulevat maahanmuuttajat sekä siirtolaiset ovat merkittävä turvattomuuden lähde. Vaatimus luotettavista ja varmoista toimista (*trustworthy actions*) viestii myös halusta rakentaa solidaarisuutta jäsenvaltioiden välille eräänlaisen turvallisuusyhteisön kaltaisesti.

Komissiossa nähtiin, että keskeinen tekijä laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi oli tehokkaat rajatarkastukset ulkorajoilla. Rajatarkastuksissa maahanmuuttokysymysten ohella komission arvion mukaan viranomaiset tulevat kohtaamaan tilanteita muun muassa tulliin, liikenneturvallisuuteen, vaarallisten tai laittomien tavaroiden maahantuontiin sekä henkilöiden pidättämiseen ja luovuttamiseen liittyen.

Ulkorajoilla tehtävien rajatarkastusten tehostamiseksi oli laadittava johdonmukainen strategia. Strategian keskeisenä osana komissio piti tiedonannossaan Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista. Tiedonannossa todettiin Euroopan rajapoliisi tai rajavartiolaitos -ajatuksen saaneen jo voimakasta poliittista tukea ja prosessi mahdollisesta perustamisesta oli jo käynnistynyt (taustaselvitykset oli jo aloitettu)¹⁶⁹. Muita toimia kattavan lähestymistavan perustan luomiseksi olivat yhteisen perus- ja jatkokoulutuksen laatiminen rajavartijoille sekä hallinnollisen yhteistyön parantaminen yhteyshenkilöiden vaihdon avulla.

¹⁶⁷ Euroopan unionin komissio (2001).

¹⁶⁸ Sama.

¹⁶⁹ Erityisesti Belgia, Ranska, Saksa, Italia ja Espanja kannattivat Euroopan rajapoliisi -ajatusta EU:ssa.

Yhteistä koulutusta koskevassa osiossa komissio korosti rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan erityisluonnetta. Se totesi, että ”*maahanmuuttoon ja toisaalta rajavalvontaan ja poliisiyhteistyöhön liittyvät kysymykset on pidettävä tiukasti erillään toisistaan*”. Vaikka asiat olivat liitoksissa toisiinsa, niin komissiossa nähtiin, että nämä kolme asiaa olivat selkeästi erillisiä kokonaisuuksiksi ja niitä tulisi käsitellä sen mukaisesti.

Edellä esitetyt kaksi 9/11-terrori-iskujen jälkeistä EU:n ”puheaktia” osoittavat, että Euroopan unionin turvallisuuskäytänteet eivät ainoastaan pyrkineet vastaamaan turvallisuushaasteisiin menetelmällisesti, mutta myös rakentamaan käsitystä eurooppalaisesta identiteetistä. Wæver esittää asian seuraavasti:

*[Q]uestions about organizing European security are always subjected to a dual security evaluation. At one level, there is a discussion in more ‘traditional’ terms about the benefits of this or that organization [. . .] and the appropriateness of these constructs in relation to the expected challenges and threats, but at another level, the construct is judged in terms of the impact on the actor and thereby the being of the EU.*¹⁷⁰

EU:n olemassa oloa koskien Jef Huysmans menee vielä pitemmälle. Hän esittää asian tiiviisti seuraavasti:

*Securitization constitutes political unity by means of placing it in an existentially hostile environment and asserting an obligation to free it from threat.*¹⁷¹

Seuraava EU:n rajaturvallisuusyhteistyötä ja siten myös rajaturvallisuutta määrittäviä poliittisia tapahtumia oli Tampereen kokouksen seurantakokous, Laekenin huippukokous (14.-15.12.2001). Tampereen ohjelmassa sovitussa asioissa oli edetty, mutta odotettua vähemmän. Tampereen ja Laekenin kokousten välisellä ajalla (1999–2001) oli saavutettu kuitenkin työryhmätasolla varsin merkittäviä tuloksia: Belgian johtamana määriteltiin *Rajavalvontaa koskeva eurooppalainen hallintomalli*¹⁷², jonka neuvosto hyväksyi 7.12.2001. Tuossa mallissa oli koottuna yhteen useat eri aloitteet ja luotu perusta jatkotyöskentelylle. Suomen aloitteesta oli

¹⁷⁰ Wæver (2000), s. 281.

¹⁷¹ Huysmans, Jef (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge, s. 50.

¹⁷² 1457/01 FRONT 69.

myös saatu unionin rajavalvontaviranomaisten johtajille oma kokouksensa unionin maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean SCIFA:n¹⁷³ yhteyteen.¹⁷⁴

Laekenin huippukokous velvoitti myös laatimaan muun muassa komission julkaiseman lait-toman maahanmuuton torjuntaa koskevan tiedonannon pohjalta, kokonaisvaltaisen laittoman maahantulon torjuntasuunnitelman. Kokouksen päätelmän kohdista merkittävin rajaturvalli-suuden ja yhteisen rajavalvonnan kehittämisen kannalta oli kohta 42, joka kuului seuraavasti:

*Better management of the Union's external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and the traffic in human beings. The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for cooperation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created. It asks the Council and the Member States to take steps to set up a common visa identification system and to examine the possibility of setting up common consular offices.*¹⁷⁵

Tässä nimenomaisessa Eurooppa-neuvoston päätelmäkohdassa annettiin kaksi erillistä tehtävää: 1) selvittää nykyiset yhteistyömekanismit ja 2) tutkia mahdollisuuksia yhteisten valvon-tayksiköiden perustamiseksi.¹⁷⁶

Vuoden 2001 loppuun mennessä oli EU:n rajaturvallisuuspolitiikka läpikäynyt turvallistamis-prosessin. Koko prosessi muistuttaa Huysmannin esittämää määritelmää turvallistamiselle:

*Securitization is characterized by a circular logic of defining and modulating hostile factors for the purpose of countering them politically and administratively.*¹⁷⁷

EU:n rajaturvallisuusyhteistyön turvallistamisprosessissa turvallistamispuheaktit (OSA-neuvoston kokousten puheenjohtajan päätelmät ja komission tiedonannot) yhdistivät maa-

¹⁷³ SCIFA:n vahvennetun kokoonpanon nimeksi vakiintui SCIFA+.

¹⁷⁴ Ks. Niemenkari (2003), s. 14.

¹⁷⁵ Euroopan unionin neuvosto (2001b); ks. myös Niemenkari (2003), s. 14.

¹⁷⁶ Niemenkari (2003), s. 15.

¹⁷⁷ Huysmans (2006), s. 61.

hanmuuton turvallisuuteen, ulkorajoihin ja terrorismiin. Uhka oli määritelty legitiimien auktoriteetien (OSA-neuvosto ja komissio) toimesta sekä yritys poliittisen yhtenäisyyden muodostamiseksi oli tehty. Uhkan torjumiseksi oli myös käynnistetty torjuntakeinojen ja –menetelmien (muun muassa tehokkaat rajatarkastukset EU:n ulkorajoilla) kehittäminen. Prosessista on eroteltavissa selkeästi kaikki turvallistamisteorian mukaiset elementit.

5.3.2 Kohti yhdenmukaista ulkorajavalvontaa

Komissio julkaisi 7.5.2002 rajavalvontaa koskevan tiedonannon ”*Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa*”¹⁷⁸. Komission tiedonannossa ehdotettiin ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan kehittämistä, jolla pyritäisiin ”sisäiseen turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella”.

Merkille pantavaa oli, että tiedonannossa ensimmäistä kertaa ehdotettiin ”ulkorajojen turvallisuuden” määritelmää mahdollisimman laajassa mielessä. Unionin ulkorajojen sotilaallinen puolustus rajattiin kuitenkin määritelmän ulkopuolelle. ”Ulkorajojen turvallisuudessa” jäsenvaltioita kehoitettiin huomioimaan ulkorajoilla rikollisuus, terrorismi, lapsiin kohdistuvat rikokset, laiton asekauppa, lahjonta ja petokset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan¹⁷⁹ mukaisesti.¹⁸⁰

Tiedonannossa tuotiin esille myös Euroopan unionin ulkorajojen rooli yhteisen sisäisen turvallisuuden identiteetin muodostumiselle. Jos ulkorajojen valvonnasta puuttuisi selkeästi vahvistettu yhteinen näkemys ja yhteinen politiikka, niin komission mukaan tästä voisi muodostua merkittäviä poliittisia ja strategisia riskejä. Nämä puolestaan saattaisivat jopa vaarantaa oikeus- ja sisäasioihin liittyvän politiikan toteutusta. Pelkästään kansallisella tasolla tai rajanaapurien keskinäisiin sopimuksiin perustuvan rajavalvonnan ei katsottu edistävän jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen muodostumista, mikä mainitussa komission tiedonannossa nähtiin yhdeksi tärkeäksi ehdoksi henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle.

Unionin ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan tuli komission antaman tiedonannon mukaan sisältää viisi toisiinsa liittyvää tekijää. Nämä tekijät olivat a) yhteinen lainsäädän-

¹⁷⁸ Euroopan unionin komissio (2002). Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa -tiedonanto. KOM(2002) 233.

¹⁷⁹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksessa vastaava artikla oli 29. Euroopan unionin virallinen lehti C 83/361.

¹⁸⁰ Ks. myös Europa –portaali (2010b).

tö, b) operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi, c) yhteinen, yhdenmukainen riskien arviointi, d) eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutettu henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot sekä e) toiminnasta aiheutuvien rasitusten jakaminen jäsenvaltioiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen.

Espanjan puheenjohtajakaudella 12.6.2002 julkaistiin Euroopan unionin neuvoston ”*Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta*”¹⁸¹. Suunnitelma laadittiin käytännönläheiseksi ohjeeksi. Se sisälsi useita asteittain täytäntöön pantavia toimenpiteitä jäsenvaltioiden ulkorajoilla. Osa toimenpiteistä täydensi laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta laadittua kokonaisvaltaista toimintasuunnitelmassa olleita rajavalvontaa koskevia toimenpiteitä.

Ulkorajavalvontaa koskevan suunnitelman tarkoituksena oli sopia ensisijaisesti tavoitteista välittömiä operatiivisia toimia varten ja päätyä lopulta keskipitkällä sekä pitkällä aikavälillä yhtenäisiin puitteisiin yhteistä toimintaa varten. Suunnitelman päätavoite oli luoda ulkorajojen ”YOS-ulottuvuuteen”¹⁸² perustuva operatiivisten toimien jatkumo”. Lisäksi suunnitelmassa todettiin yhdeksi tärkeimmäksi tarpeeksi ulkorajoilla tapahtuvan toiminnan parempi operatiivinen koordinaatio ja sitä hoitavan yksikön perustaminen.

Suunnitelma hyväksyttiin ja sitä tarkennettiin Sevillan huippukokouksessa 21.-22.6.2002. Kokouksen loppupäätelmissä Eurooppa-neuvosto totesi ”vakaasti päättäneensä nopeuttaa kaikilta osin Tampereella hyväksytyn ohjelman toteuttamista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen perustamiseksi”. Loppupäätelmien kohdissa 31 ja 32 Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä jo tapahtuneeseen kehitykseen. Kohdassa 32 se kehotti viipymättä perustamaan neuvoston yhteyteen jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta vastaavien rajavalvontayksiköiden päälliköistä koostuvan yhteisen elimen, rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän. Ohjausryhmän tehtävänä olisi sovittaa yhteen toimintasuunnitelmassa olevat toimenpiteet.

Huomattavaa rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen osalta Sevillan puheenjohtajan loppupäätelmissä oli se, että nyt ensimmäistä kertaa asetettiin konkreettisia aikatauluja keskeisten

¹⁸¹ Euroopan unionin neuvosto (2002). Plan for the Management of the external borders of the Member States of European Union. 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1.

¹⁸² YOS = yhteistyö oikeus- ja sisäasioiden alalla.

hankkeiden toteuttamiseksi.¹⁸³ Kiireellisimpänä nähtiin jo edellä mainitun rajavalvontayksiköiden päälliköiden yhteisen elimen perustaminen ulkorajavalvonnan kehittämisen ohjaamiseksi. Vuoden 2002 loppuun mennessä Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa, komissiota ja jäsenvaltioita toteuttamaan kukin toimivaltansa rajoissa seuraavat toimenpiteet: yhteisten operaatioiden toteuttaminen ulkorajoilla, kokeiluhankkeiden välitön käynnistäminen siten, että kaikki halukkaat jäsenvaltiot voivat niihin osallistua sekä maahanmuuttoasioita varten jäsenvaltioiden yhteyshenkilöverkoston perustaminen. Ennen vuoden 2003 kesäkuuta tuli olla laadittuna yhteinen riskianalyysimalli, määriteltynä rajavartioiden koulutuksen yhteiset vaatimukset ja lujitettuna rajoja koskevaa eurooppalaista lainsäädäntöä sekä laadittuna selvitys komission toimesta ulkorajojen valvonnan kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden ja unionin kesken.

Rajaturvallisuusyhteistyön kehittäminen eteni edelleen nopeasti. Yhteinen riskianalyysimalli (engl. *Common Integrated Risk Analysis Model*, CIRAM) saatiin laadittua Suomen Rajavartiolaitoksen johtaman monikansallisen asiantuntijaryhmän työn tuloksena vuoden 2002 loppuun mennessä. Sama asiantuntijaryhmä suositteli voimakkaasti myös jäsenvaltioiden asiantuntijoista muodostettavan riskianalyysiyksikön perustamista ja sijoittamista joko Europolin, EU:n neuvoston pääsihteeristön yhteyteen tai erikseen niin sanottuna ad hoc riskianalyysikeskuksena johonkin jäsenvaltioon. Vuoden 2003 huhtikuussa erillinen riskianalyysikeskus perustettiin ja sijoituspaikkana oli Suomen rajavartiolaitoksen esikunta, Helsinki.¹⁸⁴ Samana vuonna, 5.6.2003, perustettiin myös edellä mainittu jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä koostuva rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa.¹⁸⁵

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen kannalta yksi merkittävimmistä tapahtumista oli Kreikassa järjestetty Thessalonikan huippukokous (19.-20.6.2003). Kokouksen puheenjohtajan loppupäätelmien Ulkorajojen valvonta –kohdan alla, kohdassa 12, neuvosto totesi unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnan tehostamisen olevan kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen etu (intressi). Rajaturvallisuusyhteistyön alalla toteuttavien toimien jatkuvuus ja yhdenmukaisuus olisi näin ollen taattava. Lisäksi kohdassa 14 neuvosto pyysi komissiota

¹⁸³ Niemenkari (2003), s. 15.

¹⁸⁴ Muita erillisiä perustettuja ad hoc –keskuksia olivat maarajakeskus (Saksa), lentoasemakeskus (Italia), merirajakeskukset (Espanja ja Kreikka) ja koulutuksen kehittämiskeskus (Itävalta). Frontexin perustamisen myötä keskusten toiminnot sulautettiin osaksi virastoa.

¹⁸⁵ Ensimmäinen kaikki EU:n ulkorajat kattava riskianalyysi esiteltiin yhteiselle ohjausryhmälle 13.6.2003.

tarkastelemaan sitä, oliko ilmaantunut tarpeita *uusien institutionaalisten järjestelyjen perustamiseksi* ulkorajojen valvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi. Samassa kohdassa esitettiin myös mahdollisen yhteisön operatiivisen yksikön, eräänlaisen Euroopan rajavartiolaitoksen, perustamisen kartoittamista.

Vuoden 2001 syksyllä alkanut EU:n rajaturvallisuuspolitiikan turvallistaminen ei näytä jatkuneen enää yhtä intensiivisenä. Edellä kuvattuja kehitysvaiheita ja suunnitelmia ei voida pitää sellaisina erityisinä keinoina tai menetelminä, joita Wæver tarkoittaa turvallistamisesta puhuttaessa.¹⁸⁶ Vuosien 2002 ja 2003 aikana tapahtunutta kehitystä voidaankin pitää lähinnä normaalina EU-politiikkana erilaisine komission ja neuvoston sekä jäsenvaltioiden välisten neuvotteluineen ja kompromissien hakemisineen.

Mielenkiintoista on huomata, että EU:n rajaturvallisuusyhteistyötä määrittävissä suunnitelmissa ei juurikaan käytetä enää termiä turvallisuus syksyn 2001 jälkeen. Vuosien 2002 ja 2003 aikana tehdyissä suunnitelmissa ei ole havaittavissa myöskään enää sellaista kiireellisyyttä, jota oli syksyllä 2001. Sen sijaan EU:n rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen näyttääkin nyt muuttuneen luonteeltaan hyvin teknokraattiseksi projektiksi. EU:n ulkorajojen, maahanmuuton, terrorismin ja turvallisuuden välinen yhteys oli toki institutionalisoitu, mutta vuoden 2001 jälkeiset suunnitelmat ja tiedonannot eivät enää viesti sellaista kiireellisyyttä ja erityisten keinojen tai menetelmien tarpeellisuutta kuin turvallistamisteoria edellyttäisi.

5.3.3 Haagista kohti Tukholmaa

Tampereen ohjelman seuraajaksi ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittymisen vahvistamiseksi EU:n neuvosto hyväksyi Haagissa järjestetyssä kokouksessaan 4.-5.11.2004 uuden monivuotisen ohjelman ”*Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla*”¹⁸⁷. Annetussa toimintasuunnitelmassa, niin sanotussa Haagin ohjelmassa, määriteltiin kymmenen painopistettä¹⁸⁸, joita komissio piti keskeisinä tavoitteina

¹⁸⁶ Wæver (2000), s. 251.

¹⁸⁷ Euroopan unionin komissio (2005). Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. KOM(2005) 184.

¹⁸⁸ Haagin ohjelman kymmenen painopistettä olivat (1) Perusoikeudet ja kansalaisuus, (2) Terrorismin torjunta, (3) Yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen, (4) Maahanmuuton hallinta, (5) Kotouttaminen ja maahanmuuton myönteiset vaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen, (6) Sisärajat, ulkorajat ja viisumit, (7) Yksityisyyden suoja ja turvallisuus tietojenvaihdossa, (8) Järjestäytynyt rikollisuus, (9) Siviili- ja rikosoikeus ja (10) Vastuun jakaminen ja yhteisvastuu.

seuraavien viiden vuoden (2005–2009) aikana. Neuvoston ja komission yksityiskohtainen viiden vuoden toimintaohjelma (engl. *Hague Action Plan*) julkaistiin elokuussa 2005.¹⁸⁹

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyö ja sen kehittymiseen liittyvien asioiden voidaan laajasti ymmärtäen katsoa sisältyneen lähes kaikkien painopisteiden alle. Keskeisimpinä painopisteinä voidaan kuitenkin pitää painopisteitä (4) Maahanmuuton hallinta, (6) Sisärajat, ulkorajat ja viisumit sekä (10) Vastuun jakaminen ja yhteisvastuu. Maahanmuuton hallinnan tavoitteeksi asetettiin tasapainoisen lähestymistavan määrittäminen yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa kehittämällä ja vahvistamalla laittoman maahanmuuton sekä ihmiskaupan torjuntaa. Sisä- ja ulkorajoilla sekä viisumiasioissa toimintalinjoissa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia jo aikaisemmin tehtyihin linjauksiin. Näiltä osin todettiin ulkorajojen yhdenmukista valvontaa ja yhteistä viisumipolitiikkaa kehitettävän edelleen¹⁹⁰. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden kohtaan oli sisällytetty jäsenvaltioiden välisen vastuun jakaminen ja yhteisvastuun periaatteet.

Komission 2. kesäkuuta 2004 esittämä katsaus¹⁹¹ Tampereen ohjelmaan ja Euroopan parlamentin 14. lokakuuta 2004 antama suositus¹⁹² oli otettu huomioon Haagin ohjelmassa. Erityisesti tämä koski Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan mukaisen menettelyn (yhteispäätösmenettely) käyttöönottoa perustamissopimuksen IV osastoon kuuluvissa asioissa. Nämä asiat olivat viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka. Kuten Eurooppa-neuvosto oli pyytänyt, neuvosto teki 22. joulukuuta 2004 päätöksen¹⁹³ yhteispäätösmenettelyn ja määräenemmistöpäätösten soveltamisesta kaikkiin perustamissopimuksen IV osastoon kuuluihin asioihin 1. tammikuuta 2005 lähtien, pois lukien laillista maahanmuuttoa koskevat asiat.

¹⁸⁹ Euroopan unionin komissio (2006a). Haagin ohjelman täytäntöönpano: tulevat toimet. KOM(2006) 331.

¹⁹⁰ Yhteisen viisumipolitiikan kehittäminen sisälsi muun muassa viisumijärjestelmän (engl. *Visa Information System*, VIS) ja yhteisen eurooppalaisen konsulipalvelun käyttöönottoa. Järjestelmä koostuu käytännössä kansallisista (engl. *National Interface*, NI-VIS) ja keskuskäyttöliittymistä (engl. *Central Visa Information System*, CS-VIS). Euroopan unionin neuvosto (2004). Päätös viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta. EY No: 512/2004.

¹⁹¹ Euroopan unionin komissio (2004). Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten. KOM(2004) 401.

¹⁹² Euroopan unionin parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimitietin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi. P6_TA (2004) 0022, 14.10.2004.

¹⁹³ Euroopan unionin neuvosto (2004). Päätös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla. EY N:o 927/2004.

Yleisesti ottaen Haagin ohjelma sisältää samat aiheet kuin Tampereen loppulauselmassa mainitut. Verratessa kuitenkin Tampereen ja Haagin ohjelman yleisiä ohjaavia arvoja, jälkimmäisessä näyttää tasapaino vapauden ja turvallisuuden välillä siirtyneen kriittisellä tavalla. Tampereella keskeisenä ollut diskurssi ”yhteisestä sitoutumisesta ihmisoikeuksiin, demokraattisiin instituutioihin ja oikeusjärjestykseen perustuvaan vapauteen” ei näytä olevankaan enää Haagin ohjelman kulmakivenä.

Euroopan unionin neuvosto korosti Haagin ohjelmassa turvallisuutta. Oleelliset Haagin ohjelman osat painottavat toimenpiteitä, jotka ovat liitoksissa turvallisuuden vahvistamiseksi, esimerkiksi tietojenvaihdon tehostaminen terrorismin torjunnassa. Yllättävää on, että Haagin ohjelmassa monet rajaturvallisuuteen liittyvät toimet löytyvät vapautta vahvistavien osioiden alta (esimerkiksi rajatarkastukset, laittoman maahantulon torjunta, biometriikka ja tietojärjestelmät). Vastaavasti esimerkiksi perusoikeuksien suojeleminen ja kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu käsitellään ohjelmassa hyvin lyhyesti.¹⁹⁴

Vuoden 2003 aikana käynnistyneen tarkastelun ja valmistelutyön lopputuloksena Euroopan unionin neuvosto antoi 26.10.2004 asetuksen, jolla perustettiin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva erillisvirasto¹⁹⁵ (engl. *Agency for the Management of the External Borders*).¹⁹⁶ Virastolle annettiin nimi Frontex¹⁹⁷ ja siitä käytetään yleisesti nimitystä Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto. Viraston päämaja sijaitsee Varsovassa, Puolassa.

Erillisviraston perustamisen tarkoituksena ei ollut poistaa jäsenvaltioiden vastuuta omien ulkorajojen valvonnasta. Viraston tehtävänä nähtiin unionin ulkorajavalvontaan liittyvien nykyisten sekä tulevien toimenpiteiden toteuttamisen koordinointi ja kehittäminen. Viraston pe-

¹⁹⁴ Ks. Balzacq, Thierry & Sergio Carrera (2006). *The Hague programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice*. Teoksessa Balzacq, Thierry, Sergio, Carrera (edited): *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, s. 5-6.

¹⁹⁵ Euroopan unionin kukin erillisvirasto on ainutlaatuinen ja toteuttaa perustamisensa yhteydessä määriteltä omaa tehtäväänsä. Vaikka virastojen yksittäiset tehtävät voivat muuttua ajan myötä, niiden kaikkien toiminnan perustana on joukko yleisiä tavoitteita: (1) EU:n toimintojen hajauttaminen; (2) erillisvirastojen samastaminen niille annettuihin tehtäviin, jolloin tehtävien merkitys korostuu; (3) tieteellisen tai teknisen tietämyksen kehittäminen selkeästi määritellyillä aloilla; (4) erilaisten eturyhmien tuominen yhteen ja siten kansainvälisellä tai Euroopan tasolla käytävän vuoropuhelun edistäminen (esimerkiksi työmarkkinaosapuolten välillä). Europa -portaali (2010a).

¹⁹⁶ Euroopan unionin neuvosto (2004a). Asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta. EY N:o 2007/2004.

¹⁹⁷ Frontex tulee ranskankielisistä sanoista *Frontières extérieures*, ulkorajat.

rustamisasetuksella ei myöskään tavoiteltu poistaa mahdollista jäsenvaltioiden jo harjoittamaa vakiintunutta operatiivista ulkorajayhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Tosin tällaisen ulkorajayhteistyön tulisi olla viraston toimintaa täydentävää.

Frontexin tärkeimmiksi tehtäviksi on määritelty seuraavat:

- koordinoida jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa,
 - kehittää yhteinen ja yhdenmukainen riskianalyysimalli ja laatia yleisiä ja erityisiä riskianalyysijä,
 - avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa laatimalla yhteiset koulutusvaatimukset, tarjoamalla Euroopan laajuista koulutusta kansallisten rajavartijoiden kouluttajille, järjestämällä seminaareja ja antamalla täydennyskoulutusta toimivaltaisille viranomaisille,
 - seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimustoiminnan kehitystä,
 - avustaa jäsenvaltioita tilanteissa, joissa ne tarvitsevat operatiivista ja teknistä lisäapua ulkorajoillaan,
 - antaa jäsenvaltioille tarvittavaa tukea yhteisten palautusoperaatioiden järjestämisessä.
- Virasto voi käyttää tähän tarkoitukseen käytettävissä olevia EU-varoja. Sen tehtävänä on myös kartoittaa parhaat toimintatavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamiseksi.¹⁹⁸

Myös Haagin ohjelman toteutumista seurattiin väliarviointien avulla (vertaa Tampereen ohjelma). Neuvosto oli osoittanut komissiolle pyynnön vuosittaisista kertomuksista Haagin ohjelman täytäntöönpanoon liittyen. Komission tiedonannoissa neuvostolle ja Euroopan parlamentille kesäkuussa 2006 arvioitiin tapahtunutta kehitystä.¹⁹⁹ Näissä tiedonannoissa esitettiin siihenastinen tilannekatsaus jo saavutetuista edistymisistä ja arvioitiin täytäntöönpanoastetta EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla sekä määriteltiin miten tuota arviointia suoritetaan.²⁰⁰

¹⁹⁸ Euroopan unionin neuvosto (2004a); ks. myös Europa -portaali (2010a).

¹⁹⁹ Euroopan unionin komissio (2006a). Haagin ohjelman täytäntöönpano: tulevat toimet. KOM(2006) 331; Euroopan unionin komissio (2006b). Arviointi EU:n politiikasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. KOM(2006) 332; Euroopan unionin komissio (2006c). Kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta. KOM(2006) 333; Euroopan unionin komissio (2006d). Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston määräysten mukauttaminen oikeussuojan tehostamiseksi. KOM(2006) 346.

²⁰⁰ Euroopan unionin komissio (2006b).

Tiedonannoissa komissio esitti muun muassa, että Frontexin alaisuuteen perustettaisiin jäsenvaltioiden kansallisista asiantuntijoista koostuvat nopean toiminnan ryhmät²⁰¹ sekä biometristen tietojen hyväksikäytön mahdollisuutta kolmannen maiden kansalaisten saapuessa ja poistuessa Schengenin alueelta. Lisäksi harkittavaksi otettiin Frontexin asema yhteisön ulkopuolissa lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivien yhteyshenkilöverkostojen maahanmuuttokysymyksissä harjoittaman yhteistyön koordinoinnissa. Komissio ilmoitti myös käynnistävänsä tutkimusta EU:hun saapumista tai sieltä poistumista koskevan tietojärjestelmän (Entry-Exit -tietojärjestelmä) ja vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylitystä helpottavan ”luotettavan matkustajan ohjelman” toteuttamiseksi.

Vuoden 2005 aikana komissio totesi Haagin ohjelman toimintasuunnitelman edenneen kokonaisuudessaan myönteisesti, vaikka kaikilla aloilla ei ollut saavutettukaan hyviä tuloksia. Yleisesti ottaen laillisen maahanmuuton ja maahanpääsymenettelyjen osalta vuodelle 2005 laadittua aikataulua oli noudatettu sataprosenttisesti. Laittoman maahanmuuton torjunnassa kaikki toimenpiteet tehokkaan, yhteisiin normeihin, läheiseen yhteistyöhön ja vastavuoroiseen tekniseen apuun perustuvan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan toteuttamiseksi oli pantu täytäntöön. Komissio oli lisäksi esittänyt palauttamismenettelyjä koskevan lainsäädäntöehdotuksen.

Rajavalvonnan, biometriikan, tietojärjestelmien ja viisumipolitiikan alalla toimenpiteiden toteuttiin myös edistyneen huomattavasti. Komissio oli tehnyt muun muassa esityksen SIS II -järjestelmää koskevista säädöksistä ja antanut tiedonannon Schengenin tietojärjestelmän, viisumitietojärjestelmän ja Eurodac -järjestelmän²⁰² yhteentoimivuudesta. Viisumipolitiikassa kehitystä oli saavutettu erityisesti kauttakulun alalla sitä koskevan ehdotuksen ansiosta sekä paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn osalta. Jälkimmäistä koskeva poliittinen yhteisymmärrys saavutettiin ensimmäisessä käsittelyssä joulukuussa 2006.²⁰³

²⁰¹ Ryhmien tehtävinä nähtiin teknisen ja operatiivisen avun antaminen jäsenvaltioille ulkorajojen valvonnassa.

²⁰² Eurodac -järjestelmän avulla jäsenvaltiot voivat tunnistaa turvapaikanhakijat ja henkilöt, jotka on pidätetty heidän ylittäessään yhteisön ulkorajan luvatta. Sormenjälkiä vertaamalla jäsenvaltiot voivat tarkistaa, onko turvapaikanhakija tai jäsenvaltion alueella luvattomasti oleskeleva ulkomaalainen tehnyt jo hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai onko turvapaikanhakija tullut unionin alueelle laittomasti. Euroopan unionin neuvosto (2000). Asetus Eurodac -järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vetailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi. EY N:o 2725/2000.

²⁰³ Euroopan unionin neuvosto (2006). Asetus paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä Schengenin yleissopimuksen säännösten muuttamisesta. EY N:o 1931/2006; Ks. myös Euroopan unionin komissio (2006c).

Paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on sikäli merkittävä, että se on poikkeus Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien henkilöiden rajatarkastusta koskevista säännöistä. Järjestelyssä on kyse raja-alueiden asukkaille myönnettävistä unionin maaulkorajojen ylitystä koskevista helpotuksista paikallista rajaliikennettä varten. Euroopan parlamentin ja neuvoston mukaan oli ”*laajentuneen yhteisön etujen mukaista varmistaa, että raja yhteisön ja sen naapurimaiden välillä ei muodosta estettä kaupalle, yhteiskunnalliselle ja kulttuuriselle vuorovaikutukselle tai alueelliselle yhteistyölle*”²⁰⁴.

Komission vuoden 2007 arviointikertomus²⁰⁵ totesi suunniteltujen toimenpiteiden tilanteen olleen ”varsin epätydyttävä”. Huomattavan moni toimintasuunnitelmassa mainituista toimista oli joko luovuttu tai niitä oli jouduttu lykkäämään. Tyydyttäviin tuloksiin päästiin kuitenkin seuraavilla aloilla: maahanmuutto- ja rajapolitiikka, terrorismin torjunta, keskinäisen luottamuksen ja ymmärtämyksen parantaminen sekä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeiden alalla. Riittämättömiksi tulokset jäivät muun muassa viisumipolitiikan, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välisessä tietojenvaihdon sekä yhteistyö poliisi- ja tulliasioissa aloilla.

Laittoman maahanmuuton torjunnassa todettiin tapahtuneen jatkuvaa edistymistä. Onnistuminen ja edistyminen tällä alalla nähtiin koko Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikan kulmakiveksi. Tärkein aloite oli ollut direktiiviehdotus maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista²⁰⁶. Rajaturvallisuus, biometriikka, tietojärjestelmät ja viisumipolitiikka -alalla oli jälleen edistytty hyvin.

Viisumipolitiikan ja viisumitietojärjestelmän kehittämisalalla tulokset olivat puolestaan vaihtelevat. Viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevasta säädöspaketista päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2007. Pitkällä aikavälillä käyttöönotettaviksi suunnitellut yhteiset viisumikeskukset olivat edenneet lähinnä keskusteluissa ja erilaisten valmistelevien ehdotusten tasolla. Lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välisen rajat ylittävän tiedonvaihdon osalta edistystä oli tapahtunut jonkin verran. Merkittävin toimi oli kesäkuussa 2007 saavutettu poliit-

²⁰⁴ Euroopan unionin neuvosto (2006).

²⁰⁵ Euroopan unionin komissio (2008a). Kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2007. KOM(2008) 373.

²⁰⁶ Euroopan unionin komissio (2007). Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. KOM (2007) 637.

minen yhteisymmärrys Saksan päätösaloitteesta, jolla pääosa Prümin sopimukseen²⁰⁷ kuuluvasta Schengenin ulkopuolisesta kolmannen pilarin osuudesta saatettiin osaksi Euroopan unionin toimielinjärjestelmää. Näitä asioita olivat muun muassa sormenjäljet, DNA ja ajoneuvojen rekisteröintitiedot.

Vastuun jakamisen ja yhteisvastuun alalla tulokset rajaturvallisuusyhteistyön kehityksen osalta olivat vähintään tyydyttäviä. Toukokuussa 2007 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat päätöksen ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa²⁰⁸. Rahaston myötä mahdollistettiin yhteisvastuullisuuden osoittaminen myöntämällä rahoitustukea niille jäsenvaltioille, jotka soveltavat ulkorajoja koskevaa Schengenin säännösten määräyksiä.

Vuoden 2007 aikana oli suoritettu Schengenin tietojärjestelmien arvioinnit ja joulukuussa 2007 neuvosto päätti tarkastusten lakkauttamisesta sekä vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden välisillä että uusien valtioiden keskinäisillä maa- ja merirajoilla. Ilmarajoilla tehtävät tarkastukset lakkautettiin 31.3.2008. Heinäkuussa 2007 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät komission ehdotuksen nopeiden rajainterventioryhmien (engl. *Rapid Border Intervention Teams*)²⁰⁹ käyttöönotosta. Lisäksi 13. helmikuuta 2008 esitettiin arviointikertomus rajaturvallisuusvirasto Frontexin toiminnasta osana komission *rajaturvallisuuspakettia*²¹⁰, joka sisälsi

²⁰⁷ Prümin sopimuksella on luotu oikeudellinen kehys, jonka avulla kehitetään edelleen jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Siinä määrätään rajatylittävään poliisiyhteistyöhön liittyvien DNA-, sormenjälki-, ajoneuvorekisteri- ja henkilötietojen ja muiden kuin henkilötietojen vaihtamisesta sopimuspuolten välillä. Se on kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluva sopimus ja se on tehty Euroopan unionin kehityksen ulkopuolella, mutta sisällöltään se liittyy läheisesti EU:hun. Sen tekeminen ja aloite sen ottamisesta osaksi EU:n oikeusjärjestystä muistuttaa jossain määrin ns. Schengenin säännösten vaihteita. (Euroopan parlamentti 2007)

²⁰⁸ Euroopan unionin neuvosto (2007a). Päätös ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007-2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa. EY N:o 574/200.

²⁰⁹ Saatuaan pyynnön joltain jäsenvaltiolta Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston, Frontexin, pääjohtaja tekee mahdollisimman nopeasti päätöksen yhden tai useamman nopean rajainterventioryhmän käytöstä, viimeistään viiden työpäivän kuluttua pyynnön vastaanottamisesta. Frontex ja apua pyytävä jäsenvaltio laativat tämän jälkeen toimintasuunnitelman, jossa määritellään yhden tai useamman ryhmän interventiota koskevat yksityiskohtaiset järjestelyt. **Mekanismi on jäsenvaltioita velvoittava:** ”jäsenvaltiot antavat rajavartijat käyttöön lähettämistä varten viraston pyynnöstä...”. (Artikla 4 kohta 3). Euroopan unionin neuvosto (2007b). Asetus nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta. EY N:o 863/2007.

²¹⁰ Komission niin sanottu rajaturvallisuuspaketti koostuu kolmesta erillisestä tiedonannosta (KOM(2008) 67, 68 ja 69). Ensimmäisessä tiedonannossa arvioidaan Frontexin kehitystä ja tulevia tehtäviä, toisessa käsitellään Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kehittämistä ja kolmannessa Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelua. Euroopan unionin komissio (2008b). Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston

kaksi muutakin tiedonantoa.²¹¹ Toinen näistä kosketi rajaturvallisuuden uusia työvälineitä ja toinen Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur)²¹² kehittämistä.

EU:n rajaturvallisuusyhteistyön kehittäminen näyttää jatkuneen Haagin ohjelman aikana edelleen teknokraattisena projektina. Turvallistamisteorian edellyttämiin kiireellisyyden ja erityisten toimien puuttumiseen ei ole tullut muutoksia. Varsinaista rajaturvallisuusdiskurssia on vaikea tunnistaa ja suunnitelmat sekä poliittiset tiedonannot esittelevät lähinnä uusia yhteistyömenetelmiä tai käyttöönotettavia teknologioita. Jäsenvaltioiden välillä näyttää vallitsevan konsensus EU:n rajaturvallisuuden uhkakäsityksistä, joten tarvetta uusille turvallistamistoimille ei ilmeisesti ole koettu.

Haagin ohjelmassa itsessään on yksi huomiota herättävä seikka. EU:n jo aikaisemmin turvallistettuihin rajaturvallisuusuhkiin liittyvät torjuntatoimet ja toimintalinjat on sijoitettu tässä ohjelmassa Vapauden vahvistaminen –kohdan alle, eikä turvallisuuden tai oikeuden vahvistamiseen liittyviin toimintalinjoihin.

Esittäminen pelkästään vapautta vahvistavana toimintana voidaan tulkita EU:n rajaturvallisuusyhteistyön turvallistamisprosessin kääntämisenä toisinpäin. Kyse on tällöin Wæverin esittämästä turvallistamisen purkamisesta, ei-turvallistamisesta (engl. *de-securization*). Tutkimusaineiston perusteella on vaikea päätellä onko todellakin kyse rajaturvallisuusyhteistyön palauttamisesta takaisin tavanomaisen politiikan piiriin ja siirtämisestä pois turvallistamiskeskustelusta. Vai onko Haagin ohjelman avulla haluttu jollain muulla tapaa muuttaa unionin rajaturvallisuusyhteistyön roolia liittämällä se vapauteen eikä enää niin vahvasti turvallisuuteen?

arviointista ja jatkokehityksestä. KOM(2008) 67; Euroopan unionin komissio (2008c). Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta. KOM(2008) 68; Euroopan unionin komissio (2008d). Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu. KOM(2008) 69.

²¹¹ Muita Frontexin koordinoimia operatiivisen toiminnan työkaluja RABIT –elementin lisäksi ovat yhteisoperaatioihin osallistuvat ryhmät (engl. *Frontex Joint Support Teams*, FJST) ja keskitetty luettelo jäsenvaltioiden hallussa olevasta operaatioihin käytettävissä olevasta kalustosta (engl. *Centralized Records of Available Technical Equipment*, CRATE). Näihin osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. (EY 863/2007, 11.7.2007)

²¹² Komissio antoi 30. marraskuuta 2006 tiedonannon (KOM(2006) 733) Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta, jossa se esitti *pysyvän rannikkovartioverkoston* perustamista eteläisille meriulkorajoille sekä *Euroopan rajojen valvonnan järjestelmän* perustamista.

5.3.4 Tukholman ohjelma

Ruotsin puheenjohtajakaudella EU:n neuvosto julkaisi 2. joulukuuta 2009 seuraavan viisivuotisen (2010-2014) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisohjelman, Tukholman ohjelman.²¹³ Ohjelman teemaksi on määritelty ”*Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten*”. Keskeisenä päämääränä ohjelmassa on varmistaa EU:n kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja vahvistaa kansalaisten turvallisuutta.

Tukholman ohjelmassa on määritelty seuraavat poliittiset painopisteet: 1) kansalaisuuden ja perusoikeuksien edistäminen, 2) lain ja oikeuden Eurooppa, 3) suojeleva Eurooppa, 4) pääsy Eurooppaan globaalistuneessa maailmassa, 5) vastuun, solidaarisuuden ja kumppanuuden Eurooppa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa ja 6) Euroopan asema globaalistuneessa maailmassa – ulkoinen ulottuvuus.

Ohjelman ensimmäisessä poliittisessä painopisteessä todetaan Schengen alueen laajentumisen olevan pakollista. Siinä myös korostetaan heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeiden huomioiminen, mutta tätä ei rajata millään tavalla koskemaan vain EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia. Toisin sanoen tämä voidaan tulkita tarkoittavan myös niin turvapaikanhakijoita kuin laittomastikin maahantulijoita.

Kohdassa Suojeleva Eurooppa ilmaistaan selkeä tarve sisäisen turvallisuuden strategialle (katso luku 4.4.1). Ohjelman mukaan muun muassa rajaturvallisuusyhteistyötä olisi pyrittävä vahvistamaan komission vuonna 2008 antamien kolmen tiedoksiannon eli niin sanotun rajaturvallisuuspaketin (kts. kohta 5.3.4) mukaisesti, jotta Euroopasta voidaan tehdä entistä turvallisempi alue. Rajaturvallisuusyhteistyö liitetään ohjelmassa selkeästi tärkeäksi osaksi unionin sisäistä turvallisuutta. Samassa yhteydessä korostetaan myös jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja yhteisvastuulauseketta.

Tukholman ohjelman mukaan EU:n alueelle pääsyn tulisi olla entistä tehokkaampaa ja toimivampaa niille, joilla on oikeutettu intressi päästä alueelle. Näitä ovat muun muassa liike-elämän edustajat, matkailijat, opiskelijat, tutkijat ja työntekijät sekä kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt. Vapaan pääsyn tehostamisen kanssa samaan aikaan on kyettävä kuitenkin

²¹³ Euroopan unionin neuvosto (2009). Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. EY N:o 17024/2009.

takaamaan unionin ja sen jäsenvaltioiden kansalaisten turvallisuus. Yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan on ohjelman mukaan palveltava edellä mainittuja tarkoituksia. Toisin sanoen unionin rajaturvallisuus voidaan nähdä alisteisena henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle.

Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa ohjelmassa peräänkuulutetaan vastuuta, solidaarisuutta ja kumppanuutta jäsenvaltioiden välillä. Uskottavan ja kestävä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan perustana nähdään kyky estää, valvoa ja torjua laitonta muuttoliikettä Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2009 antamien päätelmien mukaisesti. Ohjelmassa todetaan EU:hun kohdistuvan kasvavia paineita laittomien muuttovirtojen muodossa. Erityisesti tämän uhan nähdään koskevan ohjelmassa jäsenvaltioita, jotka sijaitsevat unionin ulkorajoilla ja sen eteläisillä rajoilla. EU:n rajaturvallisuusyhteistyön pääuhka, laitton maahanmuutto, on kytetty näin osaksi muuttoliikkeiden hallintaa.

Tukholman ohjelmassa EU:n rajaturvallisuusyhteistyö ja rajaturvallisuus näyttävät siirtyneen yhä enemmän normaalin politiikan piiriin. Ohjelmassa ei esitetä uusia turvallistamistoimia niihin liittyen. EU:n rajaturvallisuusdiskurssi näyttäytyy ohjelmassa hieman etääntyneen unionin yleisestä turvallisuusdiskurssista, mutta toisaalta se sijoitetaan siinä hyvin vahvasti osaksi unionin sisäistä turvallisuutta. Lisäksi unionin rajaturvallisuusdiskurssin jo aikaisemmin muotoutunut teknokraattinen luonne näyttää jatkuvan edelleen, sillä pääpaino tiedonannoissa on uusien menetelmien ja teknologioiden käyttöön otossa.

5.4 EU:n rajaturvallisuusmekanismien kehitysnäkymät

EU:n rajaturvallisuusmekanismien lähitulevaisuuden kehitysnäkymät sisältyvät hyvin pitkälti jo aikaisemmin tutkimustyössä esiteltyihin suunnitelmiin ja aloitteisiin. Osa näistä on edennyt tutkimustyön aikana EU:n valmistelu- ja päätöksentekomenettelyprosessissa varsin pitkälle.

Yksi komission vuoden 2008 niin sanotussa rajaturvallisuuspaketissa ollut ja merkittävästi EU:n rajaturvallisuuden institutionalisoitumiseen vaikuttanut tiedonanto liittyi Frontexiin sekä sen toimivaltuuksien kehittämiseen. Tiedonanto käynnisti uuden Frontex –asetusluonnoksen valmistelutyön. Asetuksen tuli tehtyjen esitysten ja suunnitelmien mukaan olla hyväksytty kesäkuun 2011 loppuun mennessä, mutta muun muassa EU:n taloudellisen kriisin hoitamisen takia näin ei käynyt. Asetusluonnoksessa Frontexia ja sen toimivaltuuksia koskevat merkittävimmät esitetyt uudistukset ovat seuraavat:

- erillisvirasto saa oikeuden asettaa puolipysyviä edustajiaan (virkamiehiä) niin sanottuihin kolmansiin maihin (ei-Schengen maihin)
- erillisvirastolla on oikeus vuokrata kalustoa ja materiaalia koordinoimiinsa rajaturvallisuusoperaatioihin
- erillisvirasto saa oikeuden henkilötietojenkäsittelyyn.²¹⁴

Edellisten lisäksi asetusluonnoksessa määritellään, että rajaturvallisuuden parissa työskentelevien henkilöiden koulutuksen on sisällytettävä perusoikeuksien opetusta. Perusoikeuksien korostaminen on juuri Tukholman ohjelman hengen mukaista. Uusi Frontex –asetus tultaneen hyväksymään vuoden 2011 aikana. Erityisesti Kreikan ja EU:n eteläisten naapurimaiden rajaturvallisuustilanne Välimerellä tulee vauhdittamaan asetuksen hyväksymistä.²¹⁵

Valmistelussa on myös Schengen rajasäännösten muutostyö. Kyseessä on lähinnä teknisiä muutoksia (engl. *Schengen Technical Amendment*). Merkittävin lisäyksesitys on Schengen –alueen valtion mahdollisuus tehdä sopimus yhteisestä rajanylityspaikasta niin sanotun kolmannen maan (ei-Schengen maan) kanssa. Rajasäännösten muutostyö on käynnistynyt ja jatkuu Puolan puheenjohtajuuskaudella loppuvuonna 2011.

EU:n uusien jäsenvaltioiden valintaprosessiin kiinteästi liittyvän niin sanotun Schengen arviointimekanismin säädöshierarkista asemaa suunnitellaan vahvistettavan.²¹⁶ Arviointimekanismille on tavoitteena saada lainsäädännöllinen perusta. Sille valmistellaan EU:ssa omaa asetusta. Schengen arviointimekanismi on erittäin merkittävä uusien jäsenvaltioiden valittaessa. Esimerkiksi Romanian ja Bulgarian liittyminen Schengeniin on viivästynyt, koska muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan edistyminen on ollut niissä hidasta²¹⁷.

Vuonna 2008 komission julkaisemissa tiedonannoissa nostettiin esille vahvasti uusien teknologioiden hyväksikäyttö rajatarkastuksissa. Myöhemmin tätä kehityshanketta on kutsuttu

²¹⁴ Rytkönen (2011).

²¹⁵ EU:n ja Frontexin ensimmäinen RABIT –operaatio suuntautui Kreikkaan ja Turkin maarajalle vuoden 2010 loppuun. Kreikka ei kyennyt enää itse hallitsemaan alueelleen suuntautuvaa laitonta maahantuloa. Operaatioon osallistui 24 EU- ja Schengen jäsenvaltiota lähettämällä Kreikkaan 175 rajaturvallisuushenkilöä sekä teknistä kalustoa. Frontex (2011). Greece RABIT 2010 Deployment. Frontex PRESS KIT.

²¹⁶ Rytkönen (2011).

²¹⁷ Romanian ja Bulgarian liittämistä Schengeniin nykyisessä tilanteessa vastustavat Ranska, Saksa, Suomi ja Hollanti.

Smart Borders –paketiksi. Sen keskeisimmät hankkeet ovat Entry/Exit –järjestelmä (EES) ja luotettavien matkustajien ohjelma (engl. *Registered Travel Program*, RTP). Entry/Exit –järjestelmällä pyritään vastaamaan laittoman maassaoluskelun haasteisiin. RTP-ohjelma hyödyntäisi taas automaattisia rajatarkastuksia tavoitteena nopeuttaa säännöllisesti matkustavien kolmansien maiden henkilöiden rajatarkastuksia. Smart Borders –paketin kaikissa hankkeissa tärkeässä roolissa ovat biometriikka ja eri tietojärjestelmien (Eurodac, VIS, SISII) fuusiointi.

Myös Euroopan rajavalvontajärjestelmää (Eurosur) koskeva asetus on läpikäynyt EU-valmistelutyön. Asetusluonnoksen sisällöstä vallitsee jo jäsenvaltioiden välillä yhteisymmärrys ja neuvosto hyväksynee asetuksen vuoden 2011 lopulla.²¹⁸ Euroopan rajavalvontajärjestelmän kehittäminen on myös osa Smart Borders –pakettia. Kokonaisuudessaan Smart Borders –paketin eteneminen teknisen toteutuksen asteelle tullee kestämään eräiden arvioiden mukaan noin seitsemän (7) vuotta²¹⁹.

Euroopan ulkorajarahaston (EBF) rahoituskausi päättyy vuonna 2013. Komissiossa ja neuvostossa on jo valmisteilla niin sanottu Sisäisen turvallisuuden rahasto. Se tulee kattamaan kaikki sisäisen turvallisuuden alaan liittyvät toiminnan. Uusi ja laaja-alainen rahasto voi merkitä jatkossa EU:n ulkorajoille suunnatun rahoitusosuuden pientymistä nykyisestään.²²⁰

Euroopan rajavalvontajärjestelmän kehittämiseen liittyen voidaan mainita siitä erillinen, mutta tavoitteeltaan sitä vahvasti tukeva liikkuvan maarajavalvontajärjestelmän kehittämisprojekti TALOS (engl. *Transportable Adaptable Patrol for Land Border Surveillance*, TALOS)²²¹. Se kuuluu EU:n niin sanotun FP7 –rahoitusohjelman (engl. *Seventh Framework Programme for research and technological development*, FP7)²²² Turvallisuus-teeman alaisiin tutkimus- ja

²¹⁸ Rytkönen (2011).

²¹⁹ Blomqvist, Vesa (2011). DG Home ja työskentely kansallisena asiantuntijana –esitys 14.6.2011 Suomen EU-edustustossa. Brysseli.

²²⁰ Rytkönen (2011).

²²¹ TALOS – European union Border Protection System (2011). Saatavilla: <http://talos-border.eu/>.

²²² FP7 on EU:n pääinstrumentti tutkimuksen rahoittamiseksi vuosina 2007-2013. Sen päätavoitteen on vahvistaa ja tukea eurooppalaisen tutkimuksen kehittymistä. Euroopan unionin komissio (2011b). Seventh Framework Programme (FP7). Saatavilla: http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html.

kehitysprojekteihin. TALOS –projektissa pyritään hyödyntämään monipuolisesti erilaisia sensorijärjestelmiä ja jopa miehittämättömiä ajoneuvoja maarajojen valvonnassa.²²³

Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehitykseen liittyen on mainittava myös EU:n yhdenntyn merivalvontajärjestelmän (engl. *Integrated Maritime Surveillance*, IMS) kehittäminen.²²⁴ Tavoitteena on unionin yhdenntyn rajaturvallisuusmallin (IBM) siirtäminen merelliseen toimintaympäristöön. Liitepinta rajaturvallisuuteen löytyy erityisesti niin sanottujen rannikkovartiostotoimintojen kautta. Tällä tarkoitetaan merellä tapahtuvien raja- ja tullivalvonnan lisäksi sellaisia toimintoja, kuten esimerkiksi kalastuksen valvontaa, meriturvallisuuden ylläpitämistä sekä alus- ja satamaturvallisuutta.

EU:n rajaturvallisuuden teknokraattinen suuntaus näyttää säilyvän myös lähitulevaisuudessa. Nähtäväksi jää miten esimerkiksi Tukholman ohjelmassa korostetut perusoikeudet ja niiden kunnioittaminen huomioidaan muun muassa laittoman maahanmuuton hallinnassa. Mielenkiintoista on myös seurata miten EU:n rajaturvallisuuden osuus painottuu uuden Sisäisen turvallisuuden rahastossa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimustyössä käytetty aineisto, EU:n strategiat ja poliittiset toimenpideohjelmat, näyttävät varsin rationaalisina ja neutraaleina asiasisällöltään. Niiden tehtävänä on luoda suuntaviivat jäsenvaltioiden ja näiden kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi, niin sisäisen kuin ulkoisenkin. Nämä kaksi turvallisuusulottuvuutta linkittyvät toisiinsa ja molempien ulottuvuuksien turvallisuudesta tehdään todellisuutta erilaisten diskurssien ja turvallistamistekojen kautta. Diskurssien ja turvallistamistekojen dynamiikassa on kuitenkin eroja unioni- ja valtiotasolla.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden käsitettä ei ole olemassa ilman ulkoista ulottuvuutta. Näiden kahden turvallisuusulottuvuuden välillä vallitsee selkeä keskinäisriippuvuus. EU:n ja

²²³ TALOS –projektissa ovat mukana Belgia, Viro, Suomi, Ranska, Kreikka, Israel, Puola, Romania, Espanja ja Turkki.

²²⁴ Mattila, Isto (2011). DG Mare. EU:n Maritime Security Issue –esitys 14.6.2011 Suomen EU-edustossa. Brysseli.

sen jäsenvaltioiden sekä unionin rajaturvallisuusyhteistyön kaltainen kahdenvälisesti että monenvälisesti tekemä kansainvälinen yhteistyö on tärkeää pyrittäessä takaamaan unionin turvallisuus ja suojelemaan jäsenmaiden kansalaisten oikeuksia. Lisäksi tätä kautta pyritään myös edistämään turvallisuutta ja oikeuksien kunnioittamista EU:n ulkopuolella.

Euroopan unionin instituutioissa tehtyjä turvallistamistekoja ei voida pitää samanlaisina kuin valtiokontekstissa tapahtuvia. Tämä johtuu siitä, että valtiokontekstissa tehdyt turvallistamispuheaktit (lausunnot, kommentit, tiedonannot jne.) joutuvat välittömästi muun muassa median analysoimiksi ja julkisen keskustelun kohteeksi. Euroopan unionin kontekstissa media toki analysoi diskursseja samalla tavalla, mutta julkinen keskustelu ei useinkaan saavuta sellaista laajuutta ja intensiteettiä kuin valtiokontekstissa. Lisäksi, vaikka EU-instituutioiden tiedonannot ja niissä esiintyvät erilaiset diskurssit voidaan tunnistaa selkeästi turvallistamisteoksi, niin silti diskurssien, niiden hyväksymisen, käydyn keskustelun, legitimoinnin ja poliittisten ehdotusten käytännöntoteutuksen välinen suhde ei ole aina niin selkeä.

Jäsenvaltioiden hallitusten ministerien ja kansallisten virkamiesten lausunnot tai tiedonannot ovat itsestään selviä turvallistamistutkimuksen kohteita. Niistä yleensä kerrotaan ja keskustellaan kansallisessa mediassa hyvinkin laajasti. Tällä on myös todennäköisesti vaikutusta poliittiseen lopputulokseen. Euroopan unionin instituutioiden tiedonantojen ja lausuntojen osalta tilanne on kuitenkin toisin. Niistä ei yleensä tiedoteta laajasti eikä niistä käydä juurikaan julkista keskustelua, jos ei huomioida esimerkiksi neuvoston eri työryhmien valmistelutyössä asiantuntijoiden välistä vuoropuhelua.

Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriassa ei määritellä tarkasti minkälainen turvallistamiskurssien yleisön tulisi olla. EU-kontekstissa unionin rajaturvallisuusdiskurssin yleisö voidaan siis tulkita muodostuvan jäsenvaltioiden kansallisista asiantuntijoista, EU-virkamiehistä ja ammattipolitiikoista. Näin ollen tosiasiallisen yleisön ja julkisuusulottuvuuden puutteen vuoksi Euroopan unionin instituutioiden rajaturvallisuusdiskurssin ja eurooppalaisen laajan yleisön intersubjektivisuuden välinen yhteys on paljon löyhempi kuin valtiokontekstissa.

Euroopan unionin poliittinen toimintaympäristö on myös varsin kompleksinen ja hajanainen. Huolimatta integraatiokehityksestä, ei ole olemassa yhtenäistä ”eurooppalaista politiikkaa”. Wæver toteaaakin, että eurooppalainen poliittinen identiteetti tulkitaan ja ymmärretään erilailla

jäsenvaltioiden kansallisessa poliittisessa kontekstissa.²²⁵ EU:n rajaturvallisuuden osalta tämä tarkoittaa, että sitä tulkitaan ja se ymmärretään jäsenvaltioissa eri tavalla. Esimerkiksi jo aikaisemmin tutkimustyössä mainittu laittoman maahanmuuton ilmeneminen eri tavoilla Pohjois-Euroopassa ja Välimeren alueella, vaikuttaa siihen minkälainen uhkakäsitys eri jäsenvaltioissa ilmiöön liittyen on, ja minkälaisia poliittisia toimia pidetään tarpeellisina.

EU:n rajaturvallisuuden osalta jäsenmaiden välillä näyttää vallitsevan varsin vahva yhteinen käsitys uhkasta. Tämä on tulkittavissa siitä, kuinka hyvin jäsenmaiden välinen solidaarisuus toteutuu rajaturvallisuusyhteistyössä. Esimerkiksi Kreikan kohdatessa vuoden 2010 kesän aikana massiivisen laittoman maahantulon alueelleen, Frontexin Rabit –operaatioon lähetettiin virkamiehiä ja materiaalia 24:stä jäsenmaasta²²⁶. Kreikan kohtaama rajaturvallisuusuhka ymmärrettiin yhteiseksi ja siihen vastattiin jäsenvaltioiden toimesta yhdessä.

Tehtäessä analyysia EU:n rajaturvallisuusdiskurssista ja siihen liittyvästä turvallistamisprosessista, on erittäin haasteellista tunnistaa merkittävimmät turvallistamispuheaktin tekijät. Ilmi selvää on, että tällaisia ovat komission ja neuvoston johtavat virkamiehet sekä puheenjohtajaan edustajat, mutta kuka ja mitkä jäsenvaltiot ovat ”avainpelaajia”, esimerkiksi valmistelussa työryhmissä ja komiteoissa. Näiden selvittäminen vaatisi erillisen tutkimuksen. Tässä tutkimustyössä saatiin kuitenkin viitteitä siitä, että muutoinkin EU:n eri politiikoissa vahvasti esillä olevat jäsenvaltiot, kuten Ranska ja Saksa, ovat aktiivisesti myös mukana tuottamassa EU:n rajaturvallisuusdiskurssia.²²⁷

EU:n rajaturvallisuusdiskurssi on osa unionin laajaa turvallisuuskeskustelua. Euroopan unionin rajojen turvallistamisen ja EU:n rajaturvallisuusdiskurssin voidaan katsoa alkaneen 11.9.2001 New Yorkin terroristi-iskujen globaalien ”turvattomuuden” jälkeisessä tilanteessa. Rajaturvallisuuspuheaktit ja niissä esitetyt uhkat saivat tässä tilanteessa laajan hyväksynnän unionin sisällä. Lisäksi rajaturvallisuuspolitiikassa tarpeellisiksi nähdyt erityiset ja kiireelliset toimenpiteet legitimisoiitiin tapahtuman jälkeen varsin nopeasti.

²²⁵ Wæver (2000), s. 43.

²²⁶ Tosin on huomioitava, että Rabit -asetus on jäsenvaltioita sitova ja näin ollen tällaisiin operaatioihin osallistuminen on jäsenvaltioita vähintään poliittisesti velvoittava.

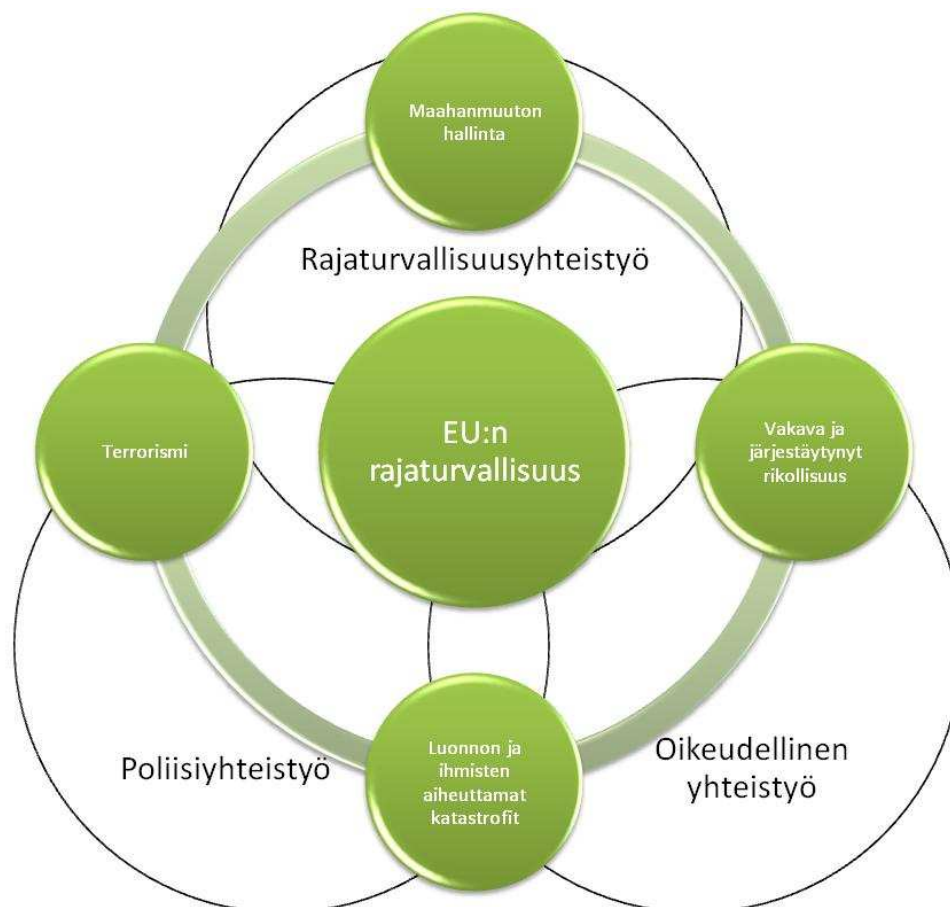
²²⁷ Rytkönen (2011).

Vuoden 2001 jälkeen unionin rajaturvallisuusdiskurssin luonteessa tapahtui muutoksia. Se etääntyi vähitellen yleisestä turvallisuuskeskustelun kovimmasta ytimeä, mutta samalla institutionalisoitui. Haagin ohjelmasta lähtien unionin rajaturvallisuuspolitiikka näyttää siirtyneen hieman kohti normaalia politiikkaa eli turvallistamisprosessi on osittain lähtenyt purkautumaan. Tämä turvallistamisprosessin purkautuminen näyttää jatkuvan Tukholman ohjelmassa ja sen jälkeiseen vaiheeseen tultaessa. EU:n turvallisuusdiskurssien hegemonisen aseman suhteessa unionin rajaturvallisuuteen nähden ei tutkimuksessa havaittu muutoksia.

EU:n rajaturvallisuusyhteistyön yhdentymisen sekä erilaisten teknologioiden ja menetelmien korostumisen myötä, unionin rajaturvallisuusdiskurssi on saanut teknokraattisen ja oikeuslähtöisen luonteen. Asiantuntijoiden merkitys on korostunut. Tähän on myös varmasti vaikuttanut omalta osaltaan yleinen EU:n poliittisten ja institutionaalisten prosessien kompleksisuus ja teknokraattisuus.

Tutkimustyössä päädyttiin johtopäätökseen, että EU:n rajaturvallisuus muodostuu usean aladiskurssin synteisinä. Erillisiä unionin rajoihin, rajaturvallisuusyhteistyöhön ja rajanylityskenteeseen liittyviä turvallisuusdiskursseja ei voida pitää kuitenkaan yksinään EU:n rajaturvallisuutta sosiaalisesti merkityksellistävänä, vaan rajaturvallisuus muodostuu näiden kaikkien erilaisen turvallisuusdiskurssin yhteisvaikutuksesta. EU:n rajaturvallisuus on enemmän kuin aladiskurssiensa summa.

Sisäisen turvallisuuden ulottuvuuteen kuuluvat EU:n rajaturvallisuuden aladiskurssit tunnistettiin tutkimuksessa seuraaviksi: maahanmuuton hallinta, terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus sekä luonnon ja ihmisten aiheuttamat katastrofit. Näissä aladiskursseissa esitetyissä uhkissa kaikissa on liitettyä (jäsen-)valtioiden ja EU:n rajat ylittävä aspekti. Mainittujen aladiskurssien taustalla vaikuttavat lisäksi rajaturvallisuus-, poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön mekanismit luoden toiminnallisen viitekehyksen EU:n rajaturvallisuudelle. Seuraavassa kuvassa on havainnollistettu EU:n rajaturvallisuuden ja aladiskurssien syntesiä.

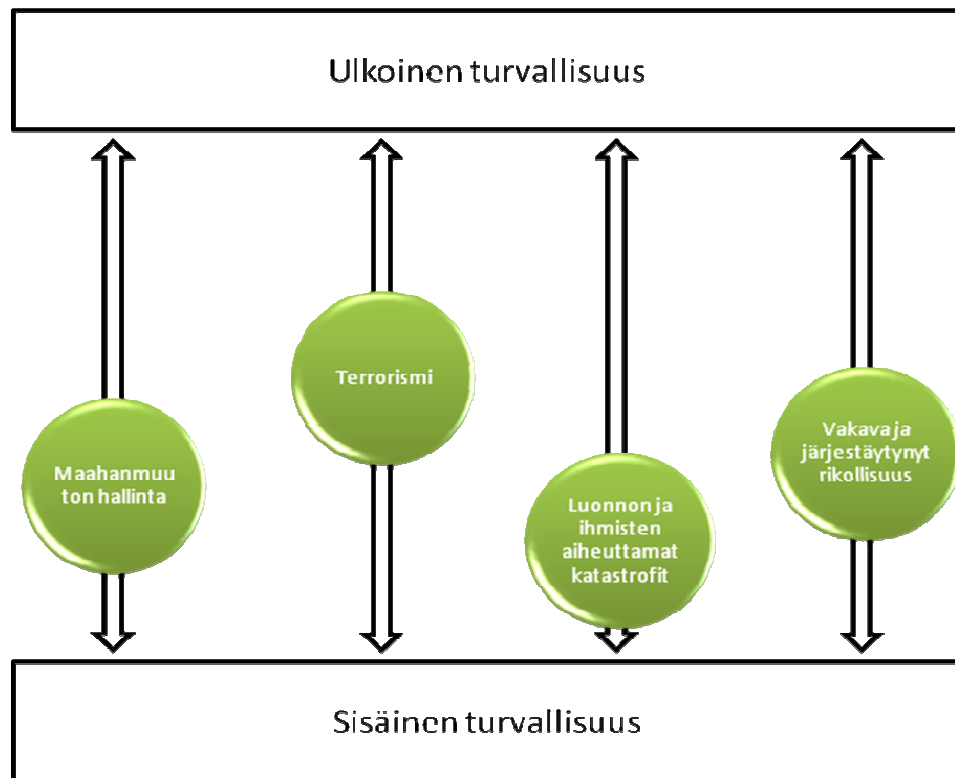


Kuva 8. EU:n rajaturvallisuus ja aladiskurssien synteesi.

Aladiskurssit eivät ole samanarvoisessa asemassa toisiinsa nähden. Vuoden 2001 jälkeen terrorismiin liittyvä turvallisuuskeskustelu on ollut hegemonisemmassa asemassa muihin nähden. Toisaalta tutkimuksessa voitiin havaita, että vakavasta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta käytävä keskustelu on lähentynyt terrorismidiskurssin asemaa. Maahanmuuton hallinnasta käytävä keskustelu on kahta edellä mainittua diskurssia heikommassa asemassa. Luonnon ja ihmisten aiheuttamista katastrofeista käytävä turvallisuuskeskustelu puolestaan näyttäytyi tutkimusaineistossa kaikista heikoimmaksi muihin verrattuna.

Syy aladiskurssien edellä mainittuun hierarkkiseen jakautumiseen ei ole yksiselitteinen. Yhtenä mahdollisena tekijänä voidaan pitää eri aladiskurssiin liittyvien uhkien ja niihin liittyvien politiikoiden etäisyyttä EU:n turvallisuusulottuvuuksista. Esimerkiksi terrorismidiskurssi voidaan nähdä muita aladiskursseja lähempänä unionin ulkoista turvallisuutta. Toisaalta merkitystä on myös sillä, miten EU:n ulkoinen ja sisäinen turvallisuus sekä eri turvallisuusdiskurssien uhkat painottuvat kulloisessakin poliittisessa tilanteessa. Toisin sanoen unionin ulkoisen turvallisuuden ollessa selkeästi korostuneemmassa asemassa sisäiseen turvallisuuteen nähden, vahvistaa se tällöin myös siihen sisältyviä tai lähellä olevia turvallisuusdiskursseja ja päinvas-

toin. Alla olevassa kuvassa on havainnollistettu EU:n rajaturvallisuuden aladiskurssien hierarkkisuuden ja turvallisuusulottuvuuksien välistä suhdetta.



Kuva 9. EU:n rajaturvallisuuden aladiskurssien hierarkkisuus ja turvallisuusulottuvuudet.

Miten EU:n rajaturvallisuus ilmenee tutkimustyön teoreettisessa osuudessa esitellyissä laajan turvallisuuden eri sektoreissa ja analyysitasoilla (yksilö, jäsenvaltio, yhteisö)? Tutkimuksessa havaittiin, että EU:n rajaturvallisuuteen ja sen aladiskursseihin liitetyt uhkat esitettiin vaarantavan unionin taloudellisen ja poliittisen järjestyksen. Rajapinta yhteisölliseen sektoriin esiintyi myös vahvana. Tällöin suojattavina arvoina ovat EU:n ja jäsenvaltioiden muun muassa kansallisen identiteetti ja kulttuuri. Sotilaallisen sektorin yhteys jäi tutkimusaineiston analysoinnin perusteella vain välilliseksi, samoin ympäristöllisen sektorin. Seuraavassa taulukossa on esitetty EU:n rajaturvallisuuden ja eri turvallisuussektorien yhteyttä.

TURVALLISUUDEN SEKTORI	YHTEYS EU:N RAJATURVALLISUUTEEN
Sotilaallinen	Välillinen. Yhteys syntyy lähinnä terrorismin torjunnan sotilaallisen aspektin kautta.
Ympäristöllinen	Välillinen. Yhteys syntyy lähinnä luonnon ja ihmisten aiheuttamien katastrofien kautta.
Taloudellinen	Suora. Suojeltavana ovat EU:n ja jäsenvaltioiden resurssit, varat ja markkinat.
Poliittinen	Suora. Suojeltavana on EU:n organisaatiollinen pysyvyys, hallintojärjestelmät ja ideologiat (oikeus, vapaus ja turvallisuus)
Yhteisöllinen	Suora. Suojeltavana on EU:n ja jäsenvaltioiden vakaus muun muassa kansallisessa identiteetissä ja kulttuurissa.

Taulukko 4. EU:n rajaturvallisuuden ja Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektorien välinen yhteys.

EU:n rajaturvallisuusdiskurssi etenee johdonmukaisesti tutkimusaineistossa. Strategioiden ja poliittisten toimintaohjelmien jalkautuminen käytäntöön on haasteellista. Jäsenvaltioiden välillä tutkimuksen mukaan ei näyttäisi vallitsevan merkittävää luottamuspulaa, joten unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen on nopeaa EU:n oikeuden ja sisäasioiden politiikoiden alalla.

Tutkimustyön perusteella voidaan sanoa, että EU:n rajaturvallisuus on ensisijassa yhteisön eli unionin turvallisuutta. Jäsenvaltioiden ja yksilötason turvallisuus ovat toissijaisia. Yksittäisen jäsenvaltion turvallisuus nähdään tärkeänä, mutta vain jos jäsenvaltion kokema uhka vaarantaa myös EU:n eli koko yhteisön turvallisuuden. Yksilön turvallisuus ja perusoikeuksien suojeleminen on kuitenkin selkeästi korostunut uusimpien poliittisten toimintaohjelmien teksteissä. Yksilötason turvallisuuteen liittyy myös EU:n rajaturvallisuuden merkittävin problematiikka: kuinka tasapainoilla unionin sekä jäsenvaltioiden turvallisuuden ja unionin alueelta turvaa haakevien, mutta laittomasti maahan saapuvien perusoikeuksien kanssa.

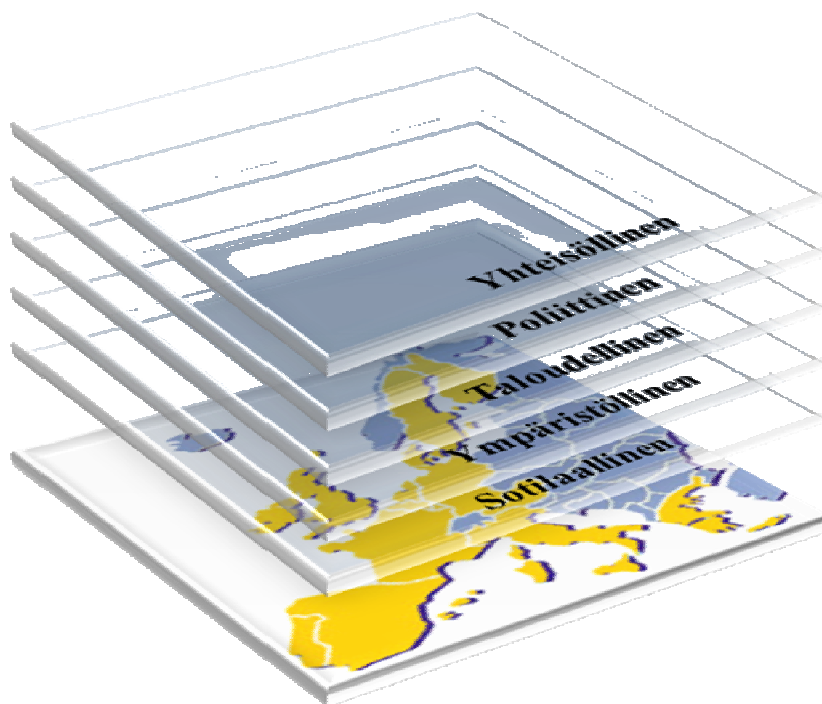
Tutkimus osoitti, että EU:n rajaturvallisuudesta on tullut itsestäänselvyys muiden unionin politiikoiden joukossa. Päädiskurssi, keskustelu EU:n rajaturvallisuudesta, ei osoita heikkenemisen merkkejä, mutta sen luonne on muuttunut idealistisesta teknokraattiseksi. EU:n rajaturval-

lisuuteen liittyvä valta on siirtynyt poliitikoilta asiantuntijoille erilaisten teknologioiden ja menetelmien korostuessa perusideologian (vapaa liikkuvuus) jäädessä taustalle.

7 POHDINTA

Euroopan unionin rajojen turvallisuusluonne muuttuu ja elää ympäröivässä poliittisessa todellisuudessa. Tutkimusraportin otsakkeessa on leikitelty sanoilla raja ja turvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana – viitaten juuri tähän muutokseen. Valtioiden rajat ovat kytkeytyneet aikaisemmin hyvin tiiviisti suvereniteetin ja kansallisen identiteetin kautta perinteiseen turvallisuusnäkemykseen. Tilanne on nyt toisin turvallisuuskeskustelun laajennettua koskemaan uusia uhkia ja ilmiöitä.

Voidaanko nykyisessä EU:ssa ja globaalissa maailmassa enää edes puhua rajoista? Fyysisesti rajat ovat edelleen olemassa. Tällöin on merkityksellistä maantiede ja geopolittiset jännitteet valtioiden välillä. Kun rajoja tarkastellaan laajan turvallisuuden näkökulmasta, osa EU:n jäsenvaltioiden rajoista hämärtyy ja osa korostuu. Voidaan myös havaita on uusien ”rajojen”, uhkiin perusteella määrittyvien, piirtymistä. Tällöin Euroopan unionia ja sen rajoja voidaan tarkastella ”kerroksittain”. Jokaisen yksittäisen kerroksen rajat ajatellaan määrittyvän aina yhden Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektorin mukaisesti. Periaatetta on havainnollistettu seuraavalla kuvalla.



Kuva 10. Periaatekuva EU:n turvallisuusrajojen kerrostumista.

EU:n rajaturvallisuuspolitiikan osalta unionissa ja jäsenvaltioissa vallitsee suhteellisen syvä yhteisymmärrys. Viime aikoina laittoman maahantulon paineiden kasvaessa EU:n eteläisillä rajoilla, on tässä yhteisymmärryksessä ja solidaarisuudessa kuitenkin havaittavissa rakoilua. Esimerkiksi Ranska ja Italia vaativat Schengen rajatarkastusten palauttamista huhtikuussa 2011. Ranska uhkasi jopa irtaantua Schengenin sopimuksesta sen alueelle Tunisiasta ja Libyasta tulevan lisääntyneen muuttoliikkeen johdosta.²²⁸ Toinen esimerkki on Tanskan heinäkuussa 2011 yksipuolisesti palauttamat rajatarkastukset Saksan ja Ruotsin välisille rajoille kansainvälisen rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Tanskan päätös on Schengen sopimuksen vastainen. EU:ssa Tanskan toiminta on aiheuttanut voimakasta arvostelua ja komissio ei pidä Tanskan esittämiä perusteluja uusien raja-asemien perustamiselle riittävinä.²²⁹

EU:n rajaturvallisuuspolitiikan tulevaisuuden merkittävimmät haasteet voivat löytyä muualta kuin rajaturvallisuusmekanismien kehittämisestä tai uusien teknologioiden soveltamisesta. Kasvava jännite turvallisuusaspektin ja ihmisoikeuksien sekä perusoikeuksien välillä on jo lisännyt kansalaisaktivismia vastustamaan unionin rajojen turvallistumista ja kehitettyjä rajaturvallisuusmekanismeja (katso alla oleva kuva).



Kuva 11. Katumaalaus Brysselissä 13.6.2011.

²²⁸ Helsingin Sanomat, 22.4.2011.

²²⁹ Rajatarkastusten palauttamispäätös johtui Tanskan sisäpolitiikasta. Maan hallitus myöntyi tiukentamaan rajatarkastuksia saadakseen Tanskan kansanpuolueen tuen ajamalleen eläkeuudistuksille. YLE Uutiset, 5.7.2011.

EU:n rajaturvallisuuspolitiikassa on ajauduttu tilanteeseen, jossa pääsy hakemaan suojaa ja turvaa unionin alueelta on käytännössä hyvin vaikeaa kolmansien maiden kansalaisille. Tilanne itse asiassa muistuttaa hieman klassista turvallisuuskonfliktia: unionin rajaturvallisuus lisää EU:n turvallisuutta, mutta heikentää sen ympäröivää turvallisuutta. Tasapainottelu eri näkökulmien välillä on vaikeaa. EU:n rajaturvallisuuspolitiikassa tulisi näin ollen pyrkiä välttämään yliturvallistamista ja liiallista teknokraattisuutta. EU:n rajaturvallisuutta koskettavat ilmiöt tulisi tutkijan mielestä pyrkiä säilyttämään mahdollisimman paljon normaalin politiikan piirissä.

Voiko Euroopan unionin rajaturvallisuuspolitiikka aiheuttaa eurooppalaisten rajojen militarisoitumisen tulevaisuudessa? Äkkiseltään tällainen kysymys kuulostaa perin omituiselta, sillä onhan koko EU yksi iso rauhan projekti ja unionin rajaturvallisuus yksi sitä tukeva politiikka. Mutta jos pohditaan EU:n rajojen tilannetta hieman toisesta näkökulmasta, kysymys ei välttämättä olekaan enää niin omituinen.

EU:n myötä jäsenvaltioiden rajoihin liittyvät turvallisuusmekanismit on määritelty ylikansallisesti. Nämä mekanismit eivät liity alueellisen suvereenisuuden valvontaan. Toisin sanoen EU:n rajaturvallisuuspolitiikan intresseissä ei ole jäsenvaltioiden rajojen valvonta perinteisessä mielessä, vaan ainoastaan siten, kuin se hyödyttää unionin taloudellisia ja poliittisia intressejä. Unionin rajaturvallisuuspolitiikan merkityksen ja painoarvon kasvaessa, jäsenvaltioiden huomio kiinnittyy yhä enemmän unionin rajaturvallisuuspolitiikan toteuttamiseen kansallisen rajaturvallisuuden kustannuksella. Kun tähän vielä lisätään jäsenvaltioiden sisällä tapahtuva turvallisuusviranomaisten välinen resurssi- ja valtakamppailu, on mahdollista että rajoille syntyy ”turvallisuustyhjiö”. Tällaisilla turvallisuustyhjiöillä on taipumus aina täyttyä. Ehkä armeijan joukoilla tai kalustolla, jos rajavartio- tai rajapoliisiorganisaatioilla ei riitä resurssit.

Tämä tutkimustyö on tehty varsin nopeasti, vajaan vuoden aikana muun opiskelun ohessa. Tämä ei kuitenkaan heikennä sen arvoa. Tutkimustyön vahvuuksina voidaan pitää vahvan teoreettisen viitekehyksen rakentamista ja tutkimusaiheen toiminnallisen ympäristön yksityiskohdista kuvaamista. Samoin siinä on tutkijan mielestä onnistuttu kokoamaan ajantasainen katsaus EU:n rajaturvallisuuspolitiikkaan ja rajaturvallisuusyhteistyömekanismeihin.

Tutkimuksellisesti pienenä puutteena voidaan ehkä pitää tutkimusaineiston rajoittuminen strategioihin ja poliittisiin toimintaohjelmiin. Tutkimuksen arvoa olisi voinut nostaa laajentamalla tutkimusaineistoa esimerkiksi haastattelemalla EU:n rajaturvallisuuspolitiikan valmistelu- ja

päätöksentekoprosessissa mukana olevia EU-virkamiehiä. Käytännön syistä tähän ei ollut mahdollisuutta. Tutkijalla oli kuitenkin tilaisuus saada Suomen kansallisilta alan huippuasiantuntijoilta relevanttia materiaalia kesäkuussa 2011 Brysselissä yleisesikuntaupseerikurssin rajavartiolinjan opintomatkalla. Tutkija haluaakin jakaa kiitokset heille materiaalista ja erinomaisista esityksistä.

EU:n rajaturvallisuuteen liittyvää jatkotutkimusta voisi tutkijan mielestä tehdä ainakin seuraavista aiheista:

- ihmisoikeusulottuvuuden ilmeneminen ja kehittyminen unionin rajaturvallisuuspolitiikan viitekehyksessä;
- kansainvälisjulkisoikeudellinen tarkastelu unionin rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvästä ylikansallisen lainsäädännön kehittymisestä ja sen toimeenpanosta jäsenmaiden kansalliseen lainsäädäntöön;
- unionin jäsenmaiden kansallisten rajaturvallisuusmallien/-ratkaisujen (rajavartiolaitos vs. rajapoliisi/jokin muu) vertailu (mahdollisesti case-tutkimus);
- EU:n rajaturvallisuusviraston Frontexin operaatiot ja niiden suunnitteluprosessit (operaatiotaito ja taktiikan alaan kuuluva tutkimus)

Edellä mainittujen tutkimusaiheiden lisäksi olisi selkeä tarve kirjoittaa päivitetty versio opetus- ja tutkimuskäyttöön eversti Arto Niemenkarin vuonna 2003 ilmestyneelle Rajaturvallisuus Euroopan unionissa –teokselle.

8 LÄHDELUETTELO

8.1 Tutkimusaineisto

Euroopan unionin komissio (2001). Laitonta maahanmuuttoa koskeva yhteinen politiikka – tiedonanto. KOM(2001) 672.

Euroopan unionin komissio (2002). Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukista valvontaa -tiedonanto. KOM(2002) 233.

Euroopan unionin komissio (2004). Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten. KOM(2004) 401.

Euroopan unionin komissio (2005). Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. KOM(2005) 184.

Euroopan unionin komissio (2006a). Haagin ohjelman täytäntöönpano: tulevat toimet. KOM(2006) 331.

Euroopan unionin komissio (2006b). Arviointi EU:n politiikasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. KOM(2006) 332.

Euroopan unionin komissio (2006c). Kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta. KOM(2006) 333.

Euroopan unionin komissio (2008a). Kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2007. KOM(2008) 373.

Euroopan unionin komissio (2008b). Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä. KOM(2008) 67.

Euroopan unionin komissio (2008c). Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta. KOM(2008) 68.

Euroopan unionin komissio (2008d). Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu. KOM(2008) 69.

Euroopan unionin komissio (2010). a Draft Roadmap towards establishing the Common Information Sharing Environment for the surveillance of the EU maritime domain. KOM(2010) 584.

Euroopan unionin neuvosto (1999). Kohti vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa unioni: Tampereen toimintalinjat. Saatavissa: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm.

Euroopan unionin neuvosto (2000). Asetus Eurodac –järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vetailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi. EY N:o 2725/2000.

Euroopan unionin neuvosto (2002). Plan for the Management of the external borders of the Member States of European Union. 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1.

Euroopan unionin neuvosto (2001a). Neuvoston päätelmät (oikeus- ja sisäasiat) 20.9.2001. EY N:o 12156/01.

Euroopan unionin neuvosto (2001b). Eurooppa-neuvoston kokous 14.-15.12.2001, Laeken. Puheenjohtajan päätelmät. SN 300/1/01 REV 1.

Euroopan unionin neuvosto (2004a). Asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta. EY 2007/2004.

Euroopan unionin neuvosto (2004b). Päätös viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta. EY No: 512/2004.

Euroopan unionin neuvosto (2006). Asetus paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaukorojailla sekä Schengenin yleissopimuksen säännösten muuttamisesta. EY N:o 1931/2006.

Euroopan unionin neuvosto (2007a). Päätös ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007-2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa. EY N:o 574/2007.

Euroopan unionin neuvosto (2007b). Asetus nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta. EY N:o 863/2007.

Euroopan unionin neuvosto (2009). Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. EY N:o 17024/2009.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia (2010). Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. Saatavissa: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf.

Euroopan unionin turvallisuusstrategia (2003). Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Saatavissa: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFL.pdf>.

Frontex (2011). Greece RABIT 2010 Deployment. Frontex PRESS KIT.

8.2 Kirjallisuus

Alasuutari, Pertti (2001). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Balzacq, Thierry & Sergio Carrera (2006). The Hague programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice. Teoksessa Balzacq, Thierry, Sergio, Carrera (edited): Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1994). Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma. Helsinki: Gaudeamus.

Booth, Ken (2005a). Critical Explorations. Teoksessa Booth, Ken (toim.). Critical Security Studies and World Politics. Boulder: Lynne Rienner.

- Booth, Ken (2005b). *Beyond Critical Security Studies*. Teoksessa Booth, Ken (toim.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner.
- Booth, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry (1991). *People, States&Fear, An Agenda For International Security Studies In The Post-Cold War Era*. (2. edition). Colorado: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry & Lene, Hansen (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry & Ole, Wæver (2009). "Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory". *Review of International Studies*. 35(2), 253-276.
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner.
- DerDerian, James (1995). *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard*. Teoksessa Lipshutz, Ronnie D. (edited): *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Dillon, M. (1996). *Politics of security. Towards a political philosophy of continental thought*, London and New York: Routledge.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London: Longman.
- Fierke, K.M. (2007). *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity.
- Foucault, Michel (1989). *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Guba, E. G.&Y.S. Lincoln (2000). *Competing Paradigms in Qualitative Research*. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S., (ed.).2000. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications, ss. 105-117.

Guzzini, Stefano (2000). A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, ss. 151-153.

Henriksson, Kirsi (2000). Suomi ja rajaton rajojen Eurooppa. Muuttoliikkeet Eurooppaan ja Euroopassa kylmän sodan jälkeen. Tampereen Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. (2001). Tutki ja kirjoita. 6.-7. painos. Helsinki: Tammi.

Huru, Jouko (1998). Kohti moniarvoista ja laaja-alaista turvallisuutta. *Kosmopolis*. 28(1), 45-67.

Huysmans, Jef (2002). "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security". *Alternatives*. 27(1), supplement February 2002, s. 41-62.

Huysmans, Jef (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

Irrera, Daniela (2010). Transnational Organized Crime and the Global Security Agenda: Different Perceptions and Conflicting Strategies. Teoksessa Allum, Felia – Longo, Fransesca – Irrera, Daniela – Panos, A., Kostakos (toim.) *Defining and Defying Organized Crime: Discourse, Perceptions and Reality*. Abingdon: Routledge.

Jokinen, Arja ja Kirsi Juhila (2000). Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa: *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino s. 75-108.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (2000). *Diskurssianalyysin aakkoset* (2. painos). Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (1999). *Diskurssianalyysi liikkeessä* (2. painos). Tampere: Vastapaino.

Kolodziej, Edward A. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge: University Press.

- Laitinen, Kari (1999). Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, Tampere: Tampereen yliopisto.
- Levy, C. (2005). 'The European Union after 9/11: The Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime? Government and Opposition, Vol. 40, No. 1, s. 26–59.
- McDonald, Matt (2007). Emancipation and Critical Terrorism Studies. European Political Science. 6/2007, s. 252-259.
- Mills, Sara (1997). Discourse. London: Routledge.
- Mäkelä, Annikki (2008). Tutkimusprosessi. Pro gradu –seminaari. Metsäekologian laitos, Helsingin yliopisto.
- Niemenkari, Arto (2003). Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Helsinki: Multiprint.
- Palonen, Ulla (2010). Turvallisuusympäristön muutos diskurssina. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Pietikäinen, Sari & Anne Mäntynen (2009). Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.
- Potter, Jonathan and Margaret Wetherell (1989). Discourse and Social Psychology. London: Sage Publications.
- Raitasalo, Jyri (2008). Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Remes, Liisa (2003). Yrittäjäyyskasvatuksen kolme diskurssia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Smith, Steve (1997). New Approaches to International Theory. Teoksessa Baylis, John & Steve, Smith (toim.). The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations. Oxford: Oxford University Press.

- Stritzel, Holger (2007). "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond". *European Journal of International Relations*. 13(3), s. 357-383.
- Suoninen, Eero (1999). Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, s. 17-36.
- Suoninen, Eero (1997). Miten tutkia moniäänistä ihmistä? Diskurssianalyttisen tutkimusotteen kehittäjä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Terrif Terry, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan (1999). *Security Studies Today*. Cornwall: MPG Digital Solutions.
- Tsoukala, Anastassia (2005). Looking at Migrants as Enemies. Teoksessa Bigo, Didier ja Elspeth Guild (edited). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Hants: Ashgate Publishing Limited.
- Uçar, Emek M. (2003). Justice and Home Affairs. Teoksessa Cini, Michelle (ed.): *European union politics*. Oxford: Oxford University Press. 294–311.
- Vaara, Eero & Pikka-Maaria, Laine (2006). Kriittinen diskurssianalyysi metodologiana strategiatutkimuksessa. Teoksessa Rolin, Kristina – Kaakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa – Elina, Henttonen (toim.). *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Van Dijk, Teun, A. (2001). Multidisciplinary CDA: A Plea for Diversity. Teoksessa Wodak, Ruth & Michael, Meyer (toim.). *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wendt, Alexander (2001). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilkinson, Claire (2007). "Outside Europe? The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable". *Security Dialogue*. 38(5), s. 5-25.

Williams, Michael C. (2003). "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". *International Studies Quarterly*. 47(4), s. 511-531.

Wodak, Ruth (2001). What CDA is about – a Summary of its History, Important Concepts and its Developments. Teoksessa Wodak, Ruth & Michael, Meyer (toim.). *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.

WSOY (2008). *Suomi-Saksa-Suomi sanakirja*. Helsinki: WSOY.

Wyn Jones, Richard (1996). *Security, Strategy and Critical Theory*. Boulder: Lynne Rienner.

Wyn Jones, Richard (2005). *On Emancipation: Necessity, Capacity and Concrete Utopias*. Teoksessa Booth, Ken (toim.). *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner.

Wæver, Ole (2000). 'The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders'. Teoksessa Williams, M.C. and Kelstrup, M. (eds) *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*. London: Routledge.

Wæver, Ole (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen. 'New Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004.

8.3 Muut lähteet

Amsterdamin sopimus (1999). Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

Blomqvist, Vesa (2011). DG Home ja työskentely kansallisena asiantuntijana –esitys 14.6.2011 Suomen EU-edustustossa. Brysseli.

Den Boer, Monica (2004). *Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of Enhanced Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice*. Paper for ARENA. Oslo, 25 May 2004. Saatavissa: www.arena.uio.no/events/papers/denBoer.pdf.

Economic Research Centre (2001). European Conference of Ministers of Transport (ECMT). Report of the Hundred and Fourteenth round table on Transport Economics. Regular Interurban Coach Services in Europe. Saatavissa:

<http://books.google.fi/books?id=jW7OJRnC1m4C&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>.

Eduskunta (2011). EU-asioiden käsittely eduskunnassa. Helsinki: Eduskunta.

ETYKin päätösasiakirja (1975). Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki. Saatavissa: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf.

Europa –portaali (2010a). Sanasto. Saatavissa: <http://europa.eu/scadplus/glossary/>.

Europa –portaali (2010b). Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä. Saatavissa: http://europa.eu/legislation_summaries/.

Euroopan unionin komissio (1985). Completing the Internal Market. Saatavissa: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf.

Euroopan unionin komissio (2006d). Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston määräysten mukauttaminen oikeussuojan tehostamiseksi. KOM(2006) 346.

Euroopan unionin komissio (2007). Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. KOM (2007) 637.

Euroopan unionin komissio (2011b). Seventh Framework Programme (FP7). Saatavissa: http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html.

Eurooppatiedotus (2011). Saatavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi>.

Euroopan unionin virallinen lehti (2005). EUVL C 198, 12.8.2005.

Euroopan unionin virallinen lehti (2010). EUVL C 83/13, 30.3.2010.

Kurvinen, Janne (2010). Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön rooli ja kehittyminen osana integraatioprosessia. Esiupseerikurssi 62:n tutkielma. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Lissabonin sopimus (2007). Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FI:HTML>

Maastrichtin sopimus (1992). Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Mattila, Isto (2011). DG Mare. EU:n Maritime Security Issue –esitys 14.6.2011 Suomen EU-edustossa. Brysseli.

Pieni sivistyssanakirja (2011). Saatavissa: <http://www.cs.tut.fi/~jkorpela/siv/index.html>.

Puolustusministeriö (2011). Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Saatavissa: <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=512>.

Rytkönen, Mika (2011). Rajamies EU-hommissa –esitys 14.6.2011 Suomen EU-edustostossa. Brysseli.

Schlentz, Jeff (2011a). Rabbit Mechanism as the Tool in IBM –esitys. Integrated Border Management Workshop. Border Guard Training Centre in Ketrzyn. 06.6.2011. Puola.

Schlentz, Jeff (2011b). The Handbook for the Management of the Rapid Pool and Deployment of Rapid Border Intervention Teaming –esitys. Integrated Border Management Workshop. Border Guard Training Centre in Ketrzyn. 07.6.2011. Puola.

Sisäasiainministeriö (2011). Saatavissa: <http://www.intermin.fi>.

Sisäministeriön asetus 142/2005.

TALOS – European union Border Protection System (2011). Saatavissa: <http://talos-border.eu/>.

Ulkoministeriö (2011). Liikkuminen EU/Schengen –alueella. Saatavissa: <http://formin.finland.fi>.

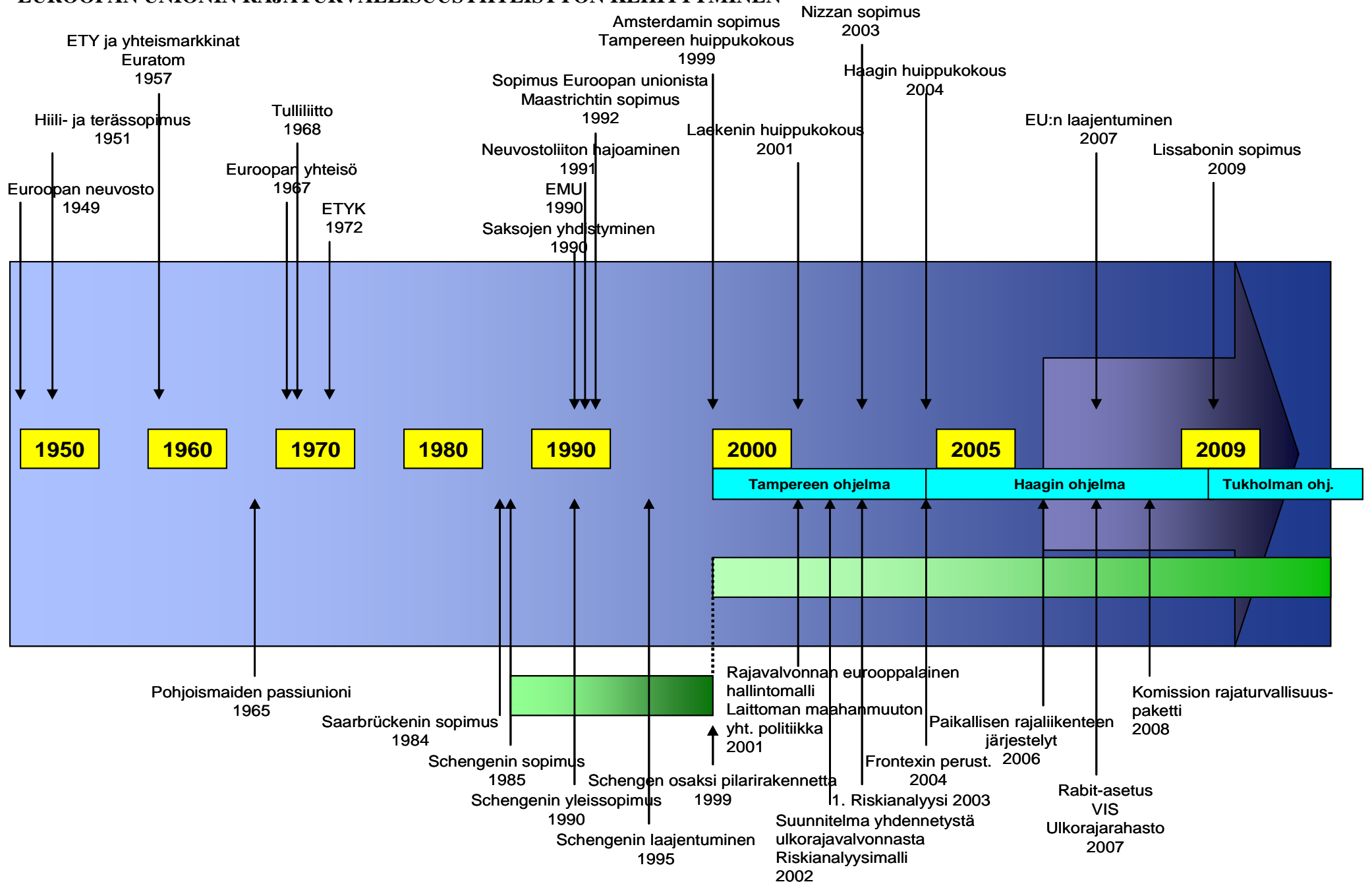
Valtioneuvosto (2011). EU-asioiden käsittely Suomessa. Saatavissa: <http://www.valtioneuvosto.fi>.

Wikipedia (2011). Vapaa tietosanakirja. Saatavissa: <http://fi.wikipedia.org>.

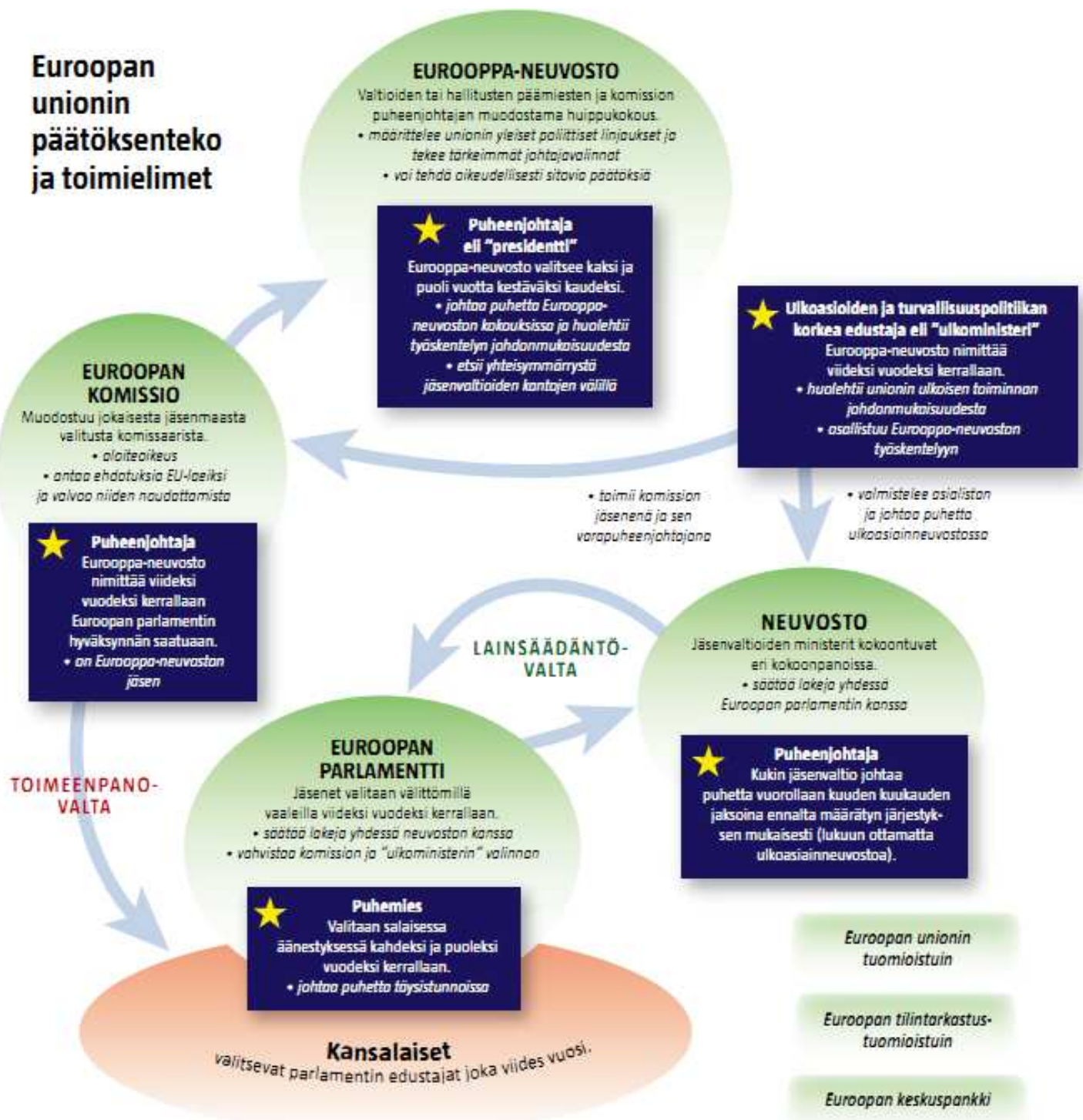
LIITELUETTELO

- LIITE 1. Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen
- LIITE 2. Euroopan unionin päätöksenteko ja toimielimet
- LIITE 3. Euroopan unionin tavanomainen lainsäätämisyhteistyö
- LIITE 4. Päämaahantuloreitit EU:n alueelle ja maahantulon kehittyminen
- LIITE 4.1 EU:n alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon alueellinen kehittyminen

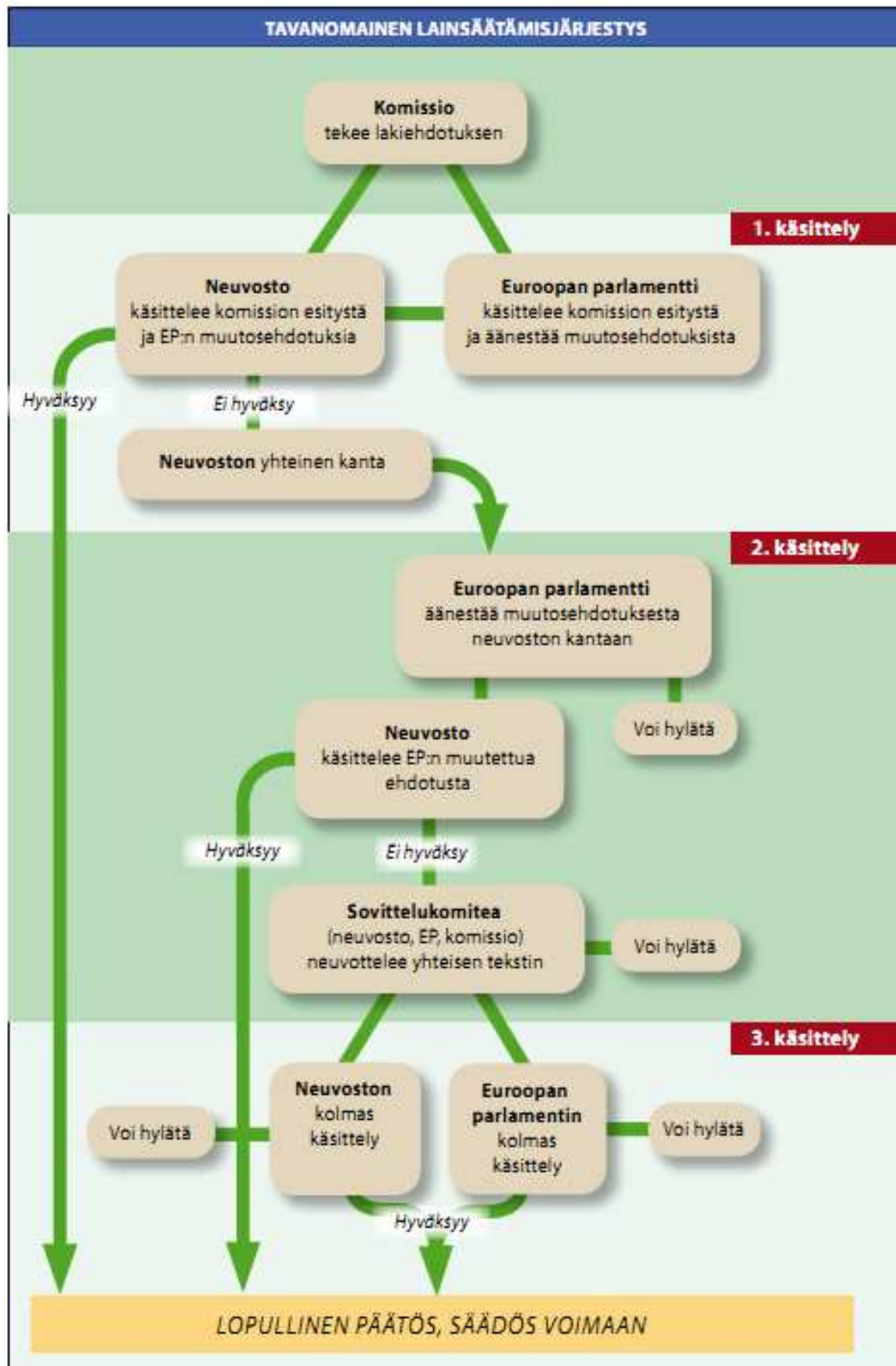
EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITTYMINEN



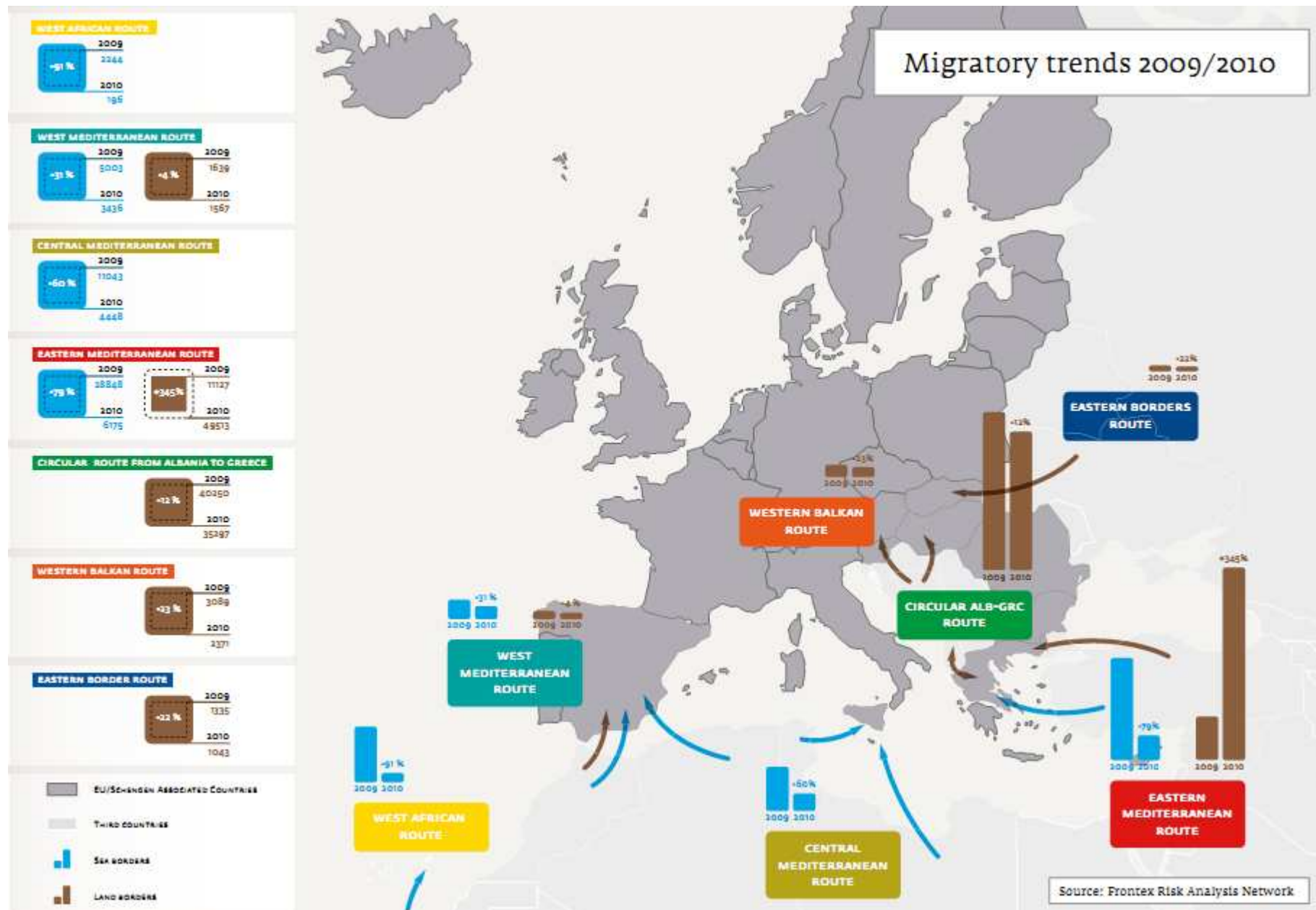
EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKO JA TOIMIELIMET



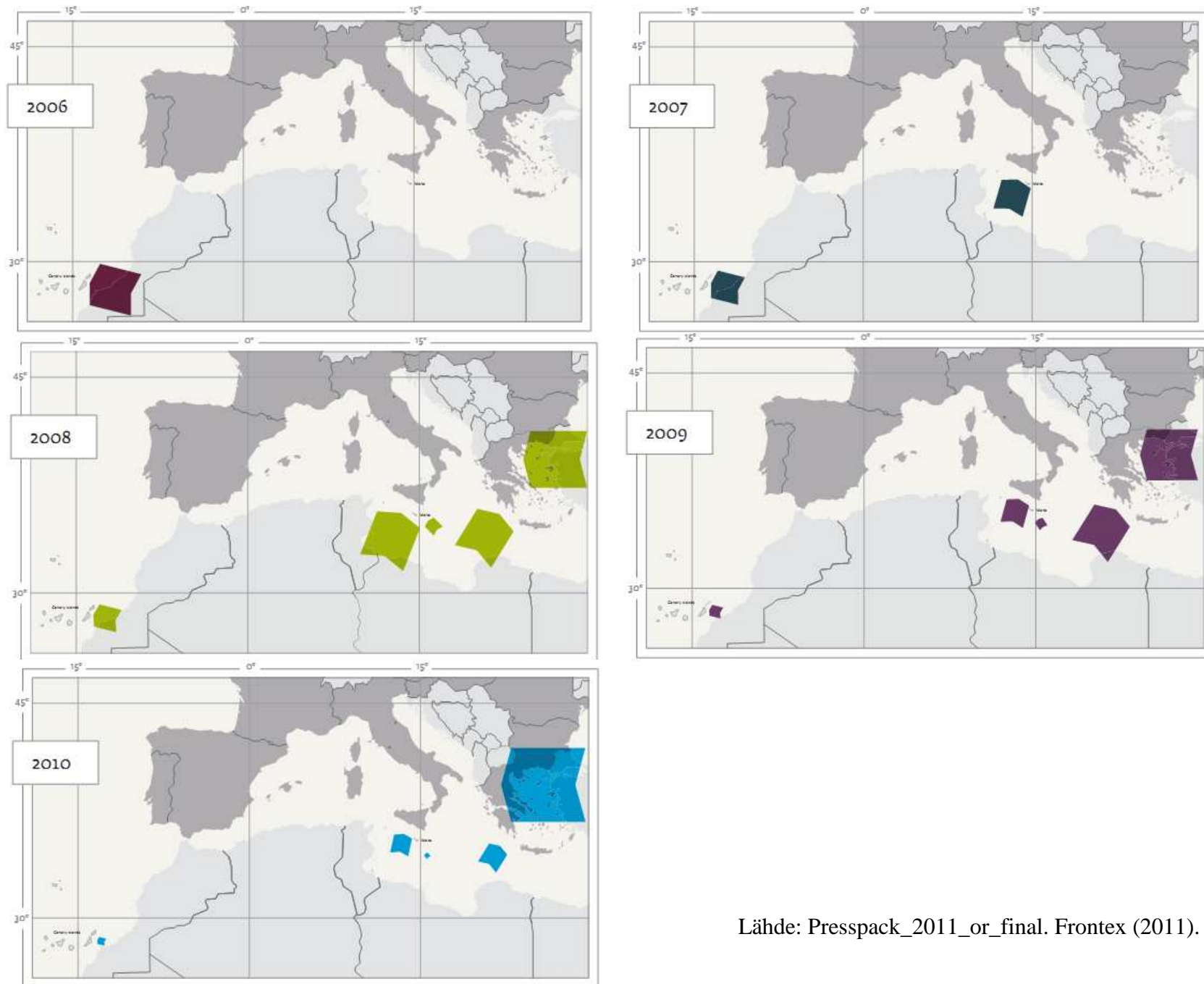
EUROOPAN UNIONIN TAVANOMAINEN LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYS



PÄÄMAAHANTULOREITIT EU:N ALUEELLE JA MAAHANTULON KEHITTYMINEN



EU:N ALUEELLE TAPAHTUVAN LAITTOMAN MAAHANTULON ALUEELLINEN KEHITTYMINEN



Lähde: Presspack_2011_or_final. Frontex (2011).